مركز دراسات الوحدة العربية

الحكومة والفقراء والإنفاق العام

دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية

الدكتور عبد الرزاق الفارس

الحكومة والفقراء والإنفاق العام

دراسة لظاهرة عجز الموازنة
وآثارها الاقتصادية والاجتماعية
في البلدان العربية

مركز دراسات الوحدة العربية

الحكومة والفقراء والإنفاق العام

دراسة لظاهرة عجز الموازنة
وآثارها الاقتصادية والاجتماعية
في البلدان العربية

الدكتور عبد الرزاق الفارس

الفهرسة أثناء النشر ـ إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

الفارس، عبد الرزاق

الحكومة والفقراء والإنفاق العام: دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية/ عبد الرزاق الفارس.

٢٠٨ ص: ايض.

ببليوغرافية: ص ١٩٧ ـ ٢٠٨.

١. البلدان العربية ـ السياسة المالية. ٢. الميزانية ـ البلدان العربية. ٣. العجز المالي ـ البلدان العربية. أ. العنوان.

336.012174927

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون ص. ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ ـ ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي» ـ بيروت

فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

الطبعة الأولى

بيروت، تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٧

المحتويات

قائمة الجداول ٧
قائمة الأشكال ٩
مقدمة ١١
الفصل الأول : مجال السياسة المالية ودورها
في الاقتصاد: النظريات المختلفة ١٩
أولاً : الحكومة بين الضرورة والمصلحة ٢٢
ثانياً : الكينزية كنظرية لتدخل الحكومة ٢٥
ثالثاً : الإنفاق العام ومستوى التنمية ٢٩
رابعاً : الاقتصاد العام ٣٢
خامساً : فرضية المرض الهولندي ٣٧
الفصل الثاني : الإنفاق العام في البلدان العربية: تطوره ومكوناته ٤٣
أولاً : حجم دور الحكومة في النشاط الاقتصادي ٤٦
ثانياً : تطور الإنفاق العام في البلدان العربية ٥١
ثالثاً : التصنيف الاقتصادي للإنفاق العام ٦٢
رابعاً : التصنيف الوظيفي للإنفاق العام ٧٤
الفصل الثالث : الإيرادات العامة: معضلة حشد الموارد ٨١
أولاً : الإيرادات الحكومية: بعض المؤشرات العامة ٨٦
ثانياً : هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية ٨٨
ثالثاً : العبء الضريبي في الوطن العربي ١٠٣
الفصل الرابع : عجز الموازنة ١١٥
أولاً : مفهوم العجز المالي ١١٨
ثانياً : عجز الموازنة في البلدان العربية ١٢٢

ثالثاً : تمويل عجز الموازنة ١٣٢
الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية لعجز الموازنة العامة ١٤٣
أولاً : عجز الموازنة والتضخم ١٤٦
ثانياً : عجز الموازنة ومزاحمة القطاع الخاص ١٥٤
الفصل السادس : الحكومة والفقراء: من يستفيد من الإنفاق العام؟ ١٦٣
أولاً : الإنفاق العام وتوزيع الدخل ١٦٦
ثانياً : التوزيع الوظيفي للإنفاق العام ١٧٠
ثالثاً : مكونات إعادة توزيع الدخل في الموازنة العامة ١٨٠
رابعاً : الضرائب وتوزيع الدخل ١٨٥
خاتمة ١٩١
المراجع ١٩٧

قائمة الجداول

الرقم	الموضوع	الصفحة
٢ ـ ١	مؤشرات عن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)	٤٨
٢ ـ ٢	مؤشرات عن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية غير النفطية (نسبة مئوية)	٤٩
٢ ـ ٣	نسبة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)	٥٧
٢ ـ ٤	نسبة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية (نسبة مئوية)	٥٨
٢ ـ ٥	التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في البلدان العربية النفطية	٦٤
٢ ـ ٦	التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في البلدان العربية غير النفطية	٦٥
٢ ـ ٧	التصنيف الوظيفي للإنفاق العام في البلدان العربية النفطية	٧٦
٢ ـ ٨	التصنيف الوظيفي للإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية	٧٧
٣ ـ ١	نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)	٨٨
٣ ـ ٢	هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية	٩٣
٣ ـ ٣	هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية النفطية	٩٩
٣ ـ ٤	هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية غير النفطية	١٠٠
٣ ـ ٥	العبء الضريبي في البلدان العربية	١٠٦

٣ ـ ٦	هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية النفطية	١١١
٣ ـ ٧	هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية غير النفطية	١١٢
٤ ـ ١	العجز أو الفائض في الميزانية العامة للبلدان العربية (مليون دولار أمريكي)	١٢٣
٤ ـ ٢	عجز أو فائض الميزانية في البلدان العربية (مليون دولار أمريكي)	١٣٠
٤ ـ ٣	متوسط الفائض أو العجز في الميزانية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)	١٣١
٤ ـ ٤	المساهمة النسبية للمصادر الأساسية لتمويل عجز الموازنة في البلدان العربية (نسبة مئوية)	١٣٦
٤ ـ ٥	هيكل تمويل عجز الموازنة في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)	١٣٩
٤ ـ ٦	هيكل تمويل عجز الموازنة في البلدان العربية غير النفطية (نسبة مئوية)	١٤٠
٥ ـ ١	معاملات الارتباط بين كل من التضخم وعجز الميزانية ونمو النقود في البلدان العربية	١٥٠
٥ ـ ٢	العلاقة بين التضخم وكل من عجز الميزانية ونمو النقود في البلدان العربية	١٥٣
٥ ـ ٣	علاقة الانحدار بين الاستثمار الخاص وكل من الإنفاق الحكومي والتضخم في البلدان العربية	١٦١
٦ ـ ١	التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في بلدان الخليج العربي، أنواع الانفاق كنسبة من الإنفاق العام (نسبة مئوية)	١٧٢
٦ ـ ٢	التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في البلدان العربية الأخرى، أنواع الإنفاق كنسبة من الإنفاق العام (نسبة مئوية)	١٧٣
٦ ـ ٣	الفقر والتعليم الابتدائي في الأردن (نسبة مئوية)	١٧٧
٦ ـ ٤	دخل الأسرة والتحصيل الدراسي لفئة السكان (١٤ ـ ١٨) في الأردن (نسبة مئوية)	١٧٨
٦ ـ ٥	بعض مكونات الإنفاق الاجتماعي كنسبة من الإنفاق العام في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)	١٨٢
٦ ـ ٦	بعض مكونات الإنفاق الاجتماعي كنسبة من الإنفاق العام في البلدان العربية الأخرى (نسبة مئوية)	١٨٣

قائمة الأشكال

الرقم	الموضوع	الصفحة
١ ـ ١	أثر المرض الهولندي	٤٠
٢ ـ ١	تطور الإنفاق العام في البلدان العربية (مليار دولار أمريكي)	٥٣
٢ ـ ٢	حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية الخليجية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	٦٠
٢ ـ ٣	حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية الخليجية، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣	٦٠
٢ ـ ٤	حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	٦١
٢ ـ ٥	حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣	٦١
٢ ـ ٦	التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في العربية السعودية، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣	٦٩
٢ ـ ٧	التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في مصر، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣	٦٩
٣ ـ ١	هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية النفطية	٩١
٣ ـ ٢	هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية غير النفطية ...	٩٢
٣ ـ ٣	هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية النفطية، ١٩٩٣	١١٣

٣ ـ ٤	هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية غير النفطية، ١٩٩٣	١١٣
٤ ـ ١	العجز أو الفائض في الميزانية العامة للبلدان العربية النفطية (مليون دولار أمريكي)	١٢٤
٤ ـ ٢	العجز في الموازنة العامة للبلدان العربية غير النفطية (مليون دولار أمريكي)	١٢٥
٦ ـ ١	التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في بلدان الخليج العربي ..	١٧٤
٦ ـ ٢	التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في البلدان العربية الأخرى	١٧٥

مقدمة

لقد خبرت جميع البلدان العربية، وبدرجات مختلفة، نمواً متسارعاً في الإنفاق العام خلال السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات. والعامل الرئيسي وراء هذا النمو للغالبية العظمى من هذه البلدان كان تضاعف الثروة النفطية منذ ثورة الأسعار عام ١٩٧٣، والتصحيحات التي طرأت على معظم أسعار السلع والمواد الأولية الأخرى. وقد جاءت هذه الثروة المفاجئة في وقت كانت فيه هذه البلدان بأمس الحاجة لبناء هياكلها الاقتصادية والاجتماعية ولبرنامج استثمارات عامة تستطيع من خلاله حفز النشاط والنمو الاقتصاديين. وما كادت جهود البناء تهدأ قليلاً خلال عامي ١٩٧٧ و١٩٧٨، حتى عاودت النشاط مرة أخرى، وبوتيرة أسرع من ذي قبل، بفعل التصحيح الثاني لأسعار النفط عام ١٩٧٩ وما تلاها.

إلا أنه منذ النصف الثاني من الثمانينيات بدا واضحاً أن المحافظة على ذلك الزخم من الإنفاق العام لم تعد ممكنة، وذلك بسبب تدهور عائدات النفط نتيجة انخفاض كل من الأسعار والكميات المصدرة. أما بالنسبة إلى البلدان العربية غير النفطية، فإن الآثار كانت انخفاض المساعدات الخارجية، وانخفاضاً في قيمة التحويلات الخارجية للعاملين. ومنذ ذلك الحين بدأت ظاهرة النمو المتصاعد في الإنفاق العام، وما يترتب عليها من سياسات، تلقى المزيد من الاهتمام. وقد اتخذت سياسات عدة من أجل تحقيق التوازن إما عن طريق البحث عن مزيد من الإيرادات العامة أو إجراء تخفيض في النفقات العامة، ولكن هذه الجهود لم تكن ناجحة بدرجة كافية، وقد أدى ذلك، إلى جانب عوامل أخرى مثل الضغوط الشعبية من أجل المحافظة على الالتزامات الاقتصادية والاجتماعية، إلى دفع العديد من البلدان العربية إلى اتباع سياسات مالية قاسية.

وخلال الفترة ذاتها، فإن مفهوم السياسة المالية، والممارسة التقليدية له قد

طرأ عليهما تغيرات جوهرية. وبعض هذه التغيرات قد صاحب عملية إعادة تقييم النظرية الكينزية وما بني عليها من سياسات عامة، وخصوصاً بعد بروز ظاهرة الركود التضخمي في الدول الصناعية بعد عام ١٩٧٣. وبعضها الآخر تولد في بيئة تزايد فيها الاعتماد المتبادل بين اقتصادات دول العالم، وازدياد حركة رأس المال، وتوافر المعلومات، ونمو حصة كل من الصادرات والواردات في الناتج القومي للعديد من الدول، ذلك كله قد ضمن أن تأثير التغيرات في السياسة المالية في الاقتصاد المحلي يكون أقل كلما كان الاقتصاد أكثر انفتاحاً. وبعض هذه التغيرات قد جاء نتيجة بروز قناعة بأن للسياسات المالية لأية دولة آثاراً لا تمتد إلى الدول الأخرى فقط، وإنما تمتد عبر الزمن لتطال الدولة ذاتها. فالسياسة المالية لهذا العام لا تؤثر في المتغيرات الاقتصادية الكلية (مثل الناتج والأسعار والتوظف. . . الخ) لهذا العام وحده، وإنما تؤثر في المتغيرات المستقبلية أيضاً. ويصدق هذا بشكل خاص عندما يترتب على السياسات المالية للحكومة تراكم الديون العامة أو هروب رأس المال إلى الخارج أو تشوه آلية السوق المحلية.

ونتيجة لهذه التطورات، فإن إدارة القطاع العام بشكل عام، وإدارة الإنفاق الحكومي بشكل خاص، أصبحتا تمران بأوقات حرجة في السنوات القليلة الماضية. كما أن قدرات هذه الإدارة وصلاحياتها أصبحت تحت الرقابة والملاحظة أكثر فأكثر. وهذا القلق والاهتمام يعتبران طبيعيين في الإطار الذي يتم الإدراك فيه أن نجاح السياسات الاقتصادية الكلية يعتمد بدرجة كبيرة على توليفة السياسات وتوقيتها وتدرجها في التطبيق. ولضمان نجاح هذه السياسات فإنها ينبغي أن تكون مرنة وعلى قدر عالٍ من الاستجابة للتطورات في الأجزاء الأخرى من الاقتصاد، وكذلك أن تكون قادرة على الاستفادة من تجارب الدول الأخرى.

وعلى الرغم من أن معظم البلدان العربية، إن لم يكن جميعها، قد اتخذ خطوات من أجل تعزيز أو تقوية أنظمة التحكم في الميزانية والإنفاق العام، إلا أن النجاح لم يكن متوازناً، وقد ظلت الصعوبات مستمرة. وبدا أن هناك حاجة ماسة لتحديد أوجه الصعوبات وتقدير حجمها وتصميم السياسات المناسبة للتصدي لها. ويمكن صياغة القضايا الأساسية المثارة في مجال سياسات المالية العامة للحكومة في الفقرات التالية:

أولاً: الإدارة المالية للحكومة هي إحدى الطرق المهمة للتنمية. وهي أداة لا غنى عنها لتخصيص الموارد وحشدها واستخدامها بطريقة ذات كفاءة من أجل

تحقيق أهداف التنمية. والإدارة المالية كانت دائماً مهمة، إلا أنها تكتسب في الوقت الحاضر أهمية خاصة بسبب بروز المشاكل الاقتصادية مثل عجز الموازنة، وتفاقم مشاكل المديونية، والتضخم، وانخفاض العائدات من الصادرات للخارج، وتخفيض قيمة العملة. وخلال السنوات الأخيرة برزت قناعة عامة في دول العالم كله بأهمية وجود نظام لإدارة فعالة للمالية العامة، بما يحويه من عناصر الميزانية والمحاسبة وجباية الضرائب والرقابة المالية. وبالتأكيد، فإن دولاً عديدة في العالم، وبخاصة الدول الصناعية، قد قطعت شوطاً كبيراً في إعادة هيكلة نظامها المالي. وبالمقابل، فإن بعض الدول النامية، ومنها البلدان العربية، لا زالت تعاني آثار التقلبات في موارد موازنتها على الأداء العام لاقتصاداتها. والصلة بين الميزانية وتخطيط التنمية قد تتراوح بين علاقة قوية إلى وضع تكون فيه الوشيجة بين هذين العنصرين ضعيفة. والمحاسبة العامة في بعض الدول قد تستخدم للتخطيط، وكذلك كآلية مركزية لفرض النظام المالي. وبالمقابل، فإنها قد لا تكون في وضع يسمح بتوفير العناصر الأساسية للمعلومات والتحكم.

ثانياً: ويمكن القول بأن المشاكل الرئيسية المتعلقة بالشق المالي المترتب على تصرفات الحكومات قد بقيت كما هي. وهذه تتمثل أساساً في كبر حجم الإدارة الحكومية مما يترتب عليه تخصيص موارد أكبر لها، ومما يؤدي أيضاً إلى انخفاض الموارد المخصصة لأوجه التنمية الأخرى، وميل الإدارة الحكومية للإنفاق بأكثر مما تسمح لها مواردها، الأمر الذي يخلق مشكلة العجز. إلا أن مشاكل جديدة قد أخذت بالبروز أيضاً، وبعض هذه المشاكل قد نجم عن الحلول التي اقترحت في مطلع الثمانينيات. وعلى سبيل المثال، فإن الحلول التي كانت مقترحة في تلك الفترة تمثلت في تخفيض حجم الإدارة الحكومية والقطاع العام، وتخفيض مخصصات الدعم المقدم للسلع والخدمات. وقد ترتب على تطبيق هاتين السياستين تفاقم حدة البطالة من جهة، وازدياد حدة الفقر والتفاوت في توزيع الدخل في المجتمع من جهة أخرى.

ثالثاً: كما قد بدا ظاهراً من تجربة السنوات الماضية أن دولاً عديدة، وخصوصاً النامية منها، تواجه مشاكل متأزمة يكون سببها تنامي حجم الصدمات الخارجية وتكرارها. وهذه الصدمات لها آثار مباشرة في القطاع المالي للحكومة وبخاصة للدول التي لا يوجد لديها نظام ضرائب متقدم، أي يعتمد على الضرائب على التجارة الدولية (ضرائب على الصادرات والواردات). والتقلبات في التجارة

الدولية، كمثال على الصدمات الخارجية، لها تأثير في حجم الإيرادات الحكومية من الضرائب، ومن ثم في قدرة الحكومة على القيام بوظائفها العامة. وقسوة هذه الصدمات وعدم القدرة على التنبؤ بها قد أبرزا مشاكل حرجة أمام صياغة السياسات المالية في هذه الدول وتنفيذها. لذا ظهرت حاجة إلى البحث عن أدوات تحليلية تساعد على صياغة الردود المناسبة للتطورات الخارجية. وأدوات السياسة المالية ترتبط أيضاً بعلاقات قوية بأدوات السياسات الاقتصادية الأخرى. وعدم الثقة في السياسة المالية للحكومة قد يؤدي إلى هرب رأس المال ومن ثم تدهور التوازن الخارجي. وكذلك فإن أدوات السياسة الاقتصادية الخارجية مثل أسعار الصرف، والتعرفة الجمركية، والدعم، وتحرير التجارة الخارجية لها آثار في السياسة المالية للحكومة. ولذا فإنه يجب استخدام هذه الأدوات بالتوافق مع السياسة المالية، وبطريقة لا ينتج منها تضارب بين هذين النوعين من الأدوات.

إن الغرض الأساسي لهذا الكتاب هو محاولة تحليل الأنماط السائدة للسياسات المالية للحكومة في جانبي الإنفاق العام والإيرادات العامة، وتقييم مدى ملاءمتها لتعزيز النمو الاقتصادي على توزيع الدخل في المجتمع. والدراسة تغطي فترة طويلة نسبياً ومهمة في تاريخ المنطقة العربية، وتشمل الحقبة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٣).

وبالطبع فإن الوطن العربي يتكون من مجموعة كبيرة من البلدان المتباينة من حيث المساحة وحجم السكان والموارد الطبيعية المتاحة ومستوى التنمية الاقتصادية ومتوسط نصيب الفرد من الدخل القومي، .وكذلك في طبيعة التركيب السياسي والمؤسسي. وهذا يعني أن المشاكل التي تواجه هذه البلدان، وكذلك السياسات المصممة لحلها ستختلف من بلد لآخر. ولهذا السبب فقد تمت المحافظة على التحليل بدرجة من العمومية في محاولة لإيجاد القواسم المشتركة بين مجموعات هذه البلدان، وكذلك التباين الواضح بينها وأسبابه. ولن تتم مناقشة حالات فردية إلا حين يقتضي المقام ذلك.

والدراسة تتكون، بالإضافة لهذه المقدمة، من **ستة فصول وخاتمة**. ويتناول **الفصل الأول** الإطار النظري الذي تبنى على أساسه الدراسة، ويركز على وجه الخصوص على مجال السياسة المالية للحكومة ودورها في الاقتصاد المحلي. ويستعرض هذا الفصل النظريات المختلفة التي قدمت لتفسير النشاط الحكومي وآثاره في كل من المتغيرات الكلية والمتغيرات الجزئية. وبسبب عدم وجود نظرية

واحدة لتفسير دور الحكومة في النشاط الاقتصادي، فقد سعى الفصل لتقديم مسح مختصر وشامل لمعظم النظريات التي سيطرت على الفكر الاقتصادي.

والفصل الثاني يتناول بالتحليل الإنفاق العام في البلدان العربية وتطوره ومكوناته. وبسبب التباين في مفهوم «الحكومة»، أي في مدى شموليتها وهل تتضمن السلطات المركزية فقط أم السلطات المحلية أيضاً ومؤسسات القطاع العام، فقد خصص الجزء الأول من هذا الفصل لمعالجة هذه الإشكالية، وكذلك مفهوم الإنفاق العام وما يدخل في نطاقه. وفي معظم الدراسات الدولية المقارنة، أصبح هناك اهتمام بحجم تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي، والذي يمكن قياسه من خلال استخدام معايير محددة. ولهذا الحجم دلالات محددة وكذلك آثار مهمة في مستوى وطريقة أداء الاقتصاد، ولذا فقد تم احتساب هذه المعايير للبلدان العربية من أجل المقارنة. وما هو مهم في الإنفاق العام هو مكوناته الرئيسية، وقد تم تحليلها بالتفصيل وذلك عن طريق النظر إليها إما من خلال مكوناتها الأساسية: الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري أو من خلال التصنيف الاقتصادي لهذه المكونات، أي تقسيمها بحسب الوظيفة الاقتصادية؛ الرواتب والأجور، والإنفاق على السلع والخدمات، والدعم والمدفوعات التحويلية... الخ، أو من خلال التبويب الوظيفي مثل الإنفاق على التعليم والصحة والدفاع... الخ.

والإنفاق العام يمثل وجهاً واحداً للعملة، أما الوجه الآخر فهو الإيرادات العامة، والتي تم تخصيص **الفصل الثالث** لها. والإيرادات العامة، بالإضافة إلى كونها الوجه الآخر للإنفاق العام، فهي تمثل قيداً صارماً عليه، إذ إن حدود الإنفاق العام وحجمه يتحددان دائماً بحجم الموارد المالية المتاحة. وفي جميع دول العالم هناك ثلاث طرق رئيسية للتمويل، هي الضرائب والدين العام وخلق النقود. وفي حالة البلدان العربية، فقد برز مصدر رابع كان له دور أكثر أهمية وسيطرة خلال الفترة الماضية، ألا وهو الإيرادات النفطية. وكما كانت هذه الإيرادات النفطية مصدراً مهماً للإنفاق الهائل الذي ميز البلدان العربية خلال فترة السبعينيات ومطلع الثمانينيات، فإنها كانت سبباً في بروز أزمات حادة في هذه البلدان منذ منتصف الثمانينيات تمثلت في عجز متواصل للموازنة العامة وتفاقم مشكلة المديونية للخارج. ويتناول الفصل بالتحليل أيضاً هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية، وذلك من خلال تقسيمها إلى مجموعتين: البلدان النفطية والبلدان غير النفطية. ولأهمية الضرائب في المالية العامة لأية دولة، وللدور المتزايد الذي ينبغي

أن تقوم به في ظل تناقص الدور الذي تقوم به الموارد الأخرى، فقد تناول هذا الفصل أيضاً بالتحليل العبء الضريبي في البلدان العربية، وبالذات الهيكل الضريبي في هذه البلدان وخصائص الأنظمة الضريبية فيها.

ومطابقة جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة تعطينا صورة عما تتمتع به ميزانية أية دولة من وجود فائض أو عجز. والظاهرة السائدة في معظم دول العالم، ومنها البلدان العربية، هي وجود عجز الموازنة، والتي خصص لمناقشتها **الفصل الرابع**. وبالرغم من شيوع استخدام مصطلح عجز الموازنة، إلا أن له تعريفات ومعاني مختلفة تتجاوز المفهوم الشائع، ولذا فقد خصصت الصفحات الأولى من هذا الفصل لإيضاح هذا المصطلح وبيان حدوده وضوابطه ومسبباته ونتائجه. وبعد ذلك ينتقل الفصل إلى محاولة قياس مقدار العجز المالي في الاقتصادات العربية وتطوره خلال الفترة محل الدراسة. ولم يتم الاكتفاء بقياس مقدار العجز في مجموعتي البلدان العربية، بل انتقل التحليل أيضاً إلى قياس العجز في كل بلد منفرد وذلك للأهمية التي يحتلها هذا المفهوم في التحليل الاقتصادي، وفي هذه الدراسة بالذات. ولأن ظاهرة العجز في الموازنة كانت هي الظاهرة الأكثر بروزاً في الاقتصادات العربية خلال السنوات الماضية، فإن السؤال المنطقي التالي هو: كيف تم تمويل هذا العجز؟ وقد تناول هذا الفصل محاولة الإجابة عن هذا السؤال وذلك من خلال النظر إلى هيكل تمويل العجز في البلدان العربية وتطوره والتحولات التي طرأت عليه خلال الفترات المختلفة.

أما **الفصلان الأخيران** من الدراسة فهما مخصصان لدراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسات المالية للحكومة. وقد خصص **الفصل الخامس** لدراسة الآثار الاقتصادية لعجز الموازنة العامة، وذلك للأهمية التي تحتلها. وفي الأدبيات الاقتصادية هناك افتراضات عديدة للآثار التي تنجم عن العجز المالي، وتتم الإشارة إليها بأنها تتضمن: التضخم والتحولات في الهيكل الإنتاجي والتأثير في سلوك القطاع الخاص. وفي هذه الدراسة، وبسبب عدم توافر البيانات اللازمة، تم الاقتصار على دراسة اثنين من أهم الآثار المحتملة لعجز الموازنة، وهما التضخم والأثر الطردي أو التزاحمي الذي يسببه التمويل بالعجز في سلوك المؤسسات الخاصة. ولأغراض اختبار هذه الفرضيات فقد تم الاعتماد على نموذجين رياضيين قياسيين، وتم إبراز النتائج ومناقشتها في هذا الفصل أيضاً.

أما **الفصل السادس** والأخير فهو يتناول قضية لا تقل أهمية، ألا وهي الآثار

الاجتماعية لسياسات الإنفاق العام في البلدان العربية، أو محاولة الإجابة عن هذا التساؤل: من يستفيد من الإنفاق العام العربي؟ وهذه القضية لا ترجع في أهميتها إلى قضية العدالة التي تحظى بأولوية في كل المجتمعات، من الناحية النظرية على الأقل، باعتبارها أحد مكونات الاستقرار والسلم الاجتماعيين، وإنما ترجع أيضاً إلى الاهتمام المتزايد بها في ظل السياسات الاقتصادية الجديدة التي ترتكز على إعادة الهيكلة والتصحيح الاقتصادي الذي يستهدف تقليص دور الحكومة في النشاط. والدراسات المقارنة قد لاحظت أن هذا التخفيض أو إعادة الهيكلة له آثار مدمرة في الطبقات الفقيرة، مما يقتضي رسم سياسات جديدة تحاول تخفيف حدة الآثار الاجتماعية لعملية التصحيح الاقتصادي.

الفصل الأول

مجال السياسة المالية ودورها في الاقتصاد: النظريات المختلفة

مقدمة

يصاب الباحث بالدهشة حين يبدأ بمطالعة الأدبيات الاقتصادية الخاصة بالمالية العامة، وبدور الحكومة في النشاط الاقتصادي. ومصدر هذه الدهشة هو غياب الإطار النظري الموحد، وغياب الأرضية المشتركة لمدارسه المختلفة، وضعف الأسس المنطقية لبعضها، مما يجعل من الصعوبة بمكان الحديث عن «نظرية اقتصادية» للمالية العامة. وقد يرجع هذا الضعف في بعض جوانبه إلى الإهمال الذي لاقاه هذا الفرع من فروع الدراسات الاقتصادية من قبل المفكرين، وكذلك إلى التقلبات الحادة في السياسات الاقتصادية التي كانت تعكس المصالح الآنية أكثر مما كانت تستند إلى المنطق النظري.

ودراسة الحكومة وأنشطتها لها تاريخ عريق في العلوم الاجتماعية، إلاّ أن مقارنة المساهمات التي قدمها علماء السياسة والفلاسفة وعلماء الاجتماع بتلك التي قام بها علماء الاقتصاد تظهر أن مساهمة الأخيرين كانت محدودة بشكل ملحوظ. والاقتصاديون ركزوا على موضوعات محددة تتعلق بالنشاط الحكومي، وبالذات نشاطها المالي، وتأثيره في النظام الاقتصادي، مهملين جوانب أخرى لا تقل أهمية. وحتى ضمن هذه المساهمة، وباستثناء جهود قلة قليلة من الاقتصاديين مثل وكسل (Wicksell) ولندل (Lindahl) وموسغريف (Musgrave)، فإن الاقتصاديين أهملوا قضايا مهمة مثل نظرية الإنفاق العام الأمثل، وركزوا جهودهم على نظرية الضرائب.

وينبغي الإقرار بأنه، ونتيجة لهذا الإهمال، فإن «نظرية المالية العامة» وما يتعلق بها من موضوعات تتصل بالاقتصاد العام تعتبر عموماً أقل تطوراً وإحكاماً مقارنة بفروع النظرية الاقتصادية الأخرى مثل نظرية السوق.

وهدف هذا الفصل أكثر تواضعاً من محاولة تقديم إطار نظري جديد، فهو ينشد إلى تقديم تلخيص مركز وانتقائي للإسهامات النظرية للمدارس الفكرية الاقتصادية المختلفة، وبخاصة تلك منها المتعلقة بالجوانب التطبيقية أو ذات المضامين السياسية العملية.

أولاً: الحكومة بين الضرورة والمصلحة

ربما لم تشهد فرضية ضمن الفكر الاقتصادي تقلبات حادة كتلك المتعلقة بدور الحكومة في النشاط الاقتصادي، إلا أنه يمكن القول بشيء من الاطمئنان أنه قبل آدم سميث كان هناك قليل من الاعتراف بإمكانية وجود خصائص السوق ذاتي التنظيم. والفرضية العامة الشائعة هي أنه في غياب تنظيم اقتصادي موروث فإن سلطة الحكومة وتدخلها يصبحان أمراً لا مناص منه للنظام الاقتصادي لكي يؤدي وظيفته. وقد اكتسبت هذه الفرضية دعماً وقوة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر على وجه الخصوص، وذلك بسبب سيادة فكر المدرسة التجارية (Merchantilists). ولا غرابة في أن يدعو رواد هذه المدرسة إلى التدخل القوي والفعال من قبل الحكومة، لأن فكر هذه المدرسة قد تركز حول اقتصادات بناء الدولة. وقيام الدول القومية ذات السلطات المركزية وانشغالها في منافسة مع الآخرين، وبخاصة في مجال التجارة الدولية، قد تطلب فلسفة اقتصادية جديدة تختلف نوعاً ما عن التراث السائد في العصور الوسطى. وإذا كان من الصعب إيجاد قواسم مشتركة عديدة بين كتاب هذه المدرسة التي استمرت قرابة ثلاثمائة عام، إلاّ أن القاسم المشترك الرئيسي بين مفكرين من أمثال توماس مان (١٥٧١ ـ ١٦٤١) وتوماس هوجتون (١٦٩٥) وميسلدن (١٦٢٣)، دي مونكرتيان (١٥٧٦ ـ ١٦٢١) وفون يوستي (١٧١٧ ـ ١٧٧١) هو أن أساس قوة الدولة هو رصيدها من الثروة التي كانت تتمثل في تلك العصور بالذهب والفضة، وأن الحصول على مزيد من الثروة يقتضي تحقيق فائض في الميزان التجاري، وهذا بدوره يتطلب إخضاع التجارة الدولية لقيود الحكومة أو لسيطرتها. ولتقوية موقف الدولة التنافسي في التجارة الدولية، فقد نادى هؤلاء المفكرون بضرورة إشراف الدولة على إنتاج السلع

المعدة للتصدير وتهيئة الظروف الأخرى التي من شأنها حفز الصادرات[1]. ولكن ينبغي الاستدراك بأن الكثير من تأثيرهم وبقائهم مدة طويلة يرجع إلى حقيقة إدراكهم أنهم لكي يتجنبوا مصير سابقيهم من طبقة ملاك الأرض فإن عليهم أن يكونوا على قدر غير قليل من الحصافة. وقد تمثلت تلك الحصافة في إدراكهم الدقيق والواضح لدور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وخلال حوالى ثلاثة قرون من الزمن، كان تدخل الحكومة في سير الحياة الاقتصادية هو الحكمة المألوفة. ولكن كما أشار جالبريث، فإن الخصم الأول للحكمة المألوفة ليس الأفكار ولكن سير الأحداث. فهي في خطر من أن تصبح بالية وذلك لأنها تحاول البقاء مع المريح والمألوف لدى عامة الناس في وقت يشهد فيه العالم حركة متواصلة. إلا أن الخطر الأكبر للحكمة المألوفة يقع عندما تغدو هذه الأفكار عاجزة عجزاً مطلقاً عن مواجهة بعض المشكلات الصارخة[2]. وهكذا فإن انسياب التجارة الدولية وازدهار حركة التبادل قد دفعا الناس للتطلع إلى نظام الحرية الاقتصادية، والتحقق من أن مصلحتهم تقتضي قدراً أدنى من القيود الحكومية، على العكس تماماً مما تقرره الحكمة السائدة. وهكذا تزاوجت القناعات الفكرية مع الضرورات العملية لبدء إرهاصات ولادة فكر جديد، وكان ذلك هو فكر **المدرسة الكلاسيكية**.

ومرة أخرى، فإنه على الرغم من الفوارق الكبيرة بين مفكري هذه المدرسة الرئيسيين من أمثال آدم سميث ومالثوس وساي وريكاردو، فإن المشترك بينهم جميعاً هو مبدأ الحرية الاقتصادية ووجوب ابتعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي. وإسهام آدم سميث على وجه الخصوص لا يستمد أهميته من البناء النظري المتماسك الذي قدمه والذي يعتبر بحق بداية علم الاقتصاد الحديث، وإنما في نجاحه في بعث الحياة في فكر **المدرسة الليبرالية** التي تقوم على تعظيم دور الفرد.

والقضية الأساسية التي كانت تشغل آدم سميث هي بناء نظام للمالية العامة

---

(١) حول المدرسة التجارية، انظر: Joseph Alois Schumpeter, *History of Economic Analysis* (New York: Oxford University Press, 1954), and Eric Roll, *A History of Economic Thought* (London: Faber and Faber, 1983).

(٢) John Kenneth Galbraith, *A History of Economics: The Past and the Present* (London: Penguin Books, 1991), chaps. 4 and 6.

وأدوات أخرى للسياسات العامة لا يكون من آثارها تدمير السوق والنظام الاقتصادي الحر من خلال التحكم في النشاط الخاص. وبناءً على ذلك فإن وظيفة الحكومة عند آدم سميث ينبغي ألا تتجاوز ثلاثة مجالات أساسية هي:

١ ـ حماية الدولة والمجتمع من العدوان الخارجي (وظيفة الدفاع).

٢ ـ حماية الأفراد من عدوان الأفراد الآخرين وتجاوزاتهم وذلك من خلال إنشاء نظام للعدالة والأمن الداخلي.

٣ ـ إنشاء وصيانة بعض الخدمات الأساسية والمؤسسات العامة التي قد لا تقوم بها المؤسسات الخاصة وذلك بسبب إنخفاض معدلات الربحية فيها[٣].

وعلى الرغم من قوة وصراحة المنطق الذي قدمه آدم سميث في الدفاع عن حرية الأفراد والقطاع الخاص، والمنافع الاجتماعية التي تتأتى من السماح للأفراد بتعظيم منافعهم الخاصة، إلاّ أن هذا المنطق لم يكن مقبولاً لدى جميع المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. وعلى العكس، فإن بعض المفكرين من أمثال كارل ماركس وسيزموندي وروبرت أوين قد أظهروا أن منبع الشر في أي مجتمع يرجع إلى الملكية الفردية لرأس المال. وقدمت نظرية القيمة (Value Theory) كما صاغها الفرد مارشال جوانب جديدة من النقد لنظام آلية السوق، وفيما اعتبر أنه أساس لنظرية دولة الرفاه. وقد قامت هذه الانتقادات على فكرة إخفاق السوق في تحقيق الكفاءة المفترضة فيه. وإذا ما أخفقت الأسعار في أن تعكس المنافع الحدية الاجتماعية الحقيقية أو التكاليف الحدية الاجتماعية فإن سلوك المستهلكين والمنتجين في ظل آلية السوق لن ينجم عنه الوضع الاجتماعي الأمثل. والوظيفة الأساسية للحكومة، بناءً على هذه الفرضيات، تتمثل في أمرين: **الأول** هو تصحيح التشوهات في عملية تخصيص الموارد في المجتمع والناتجة من إخفاق الأسعار كمؤشر حقيقي للعوائد الاجتماعية، **والثاني** هو إعادة توزيع الدخل لزيادة الرفاه الاجتماعي[٤].

ولكن ينبغي الاعتراف، مع كل ذلك، أنه خلال القرن التاسع عشر والثلث

---

(٣) أفكار آدم سميث الاقتصادية وردت في كتابه: Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Indianapolis: Liberty Classics, 1976).

(٤) J. Burkhead and J. Miner, *Public Expenditure* (London: Macmillan, 1971), pp. 99-100.

الأول من القرن العشرين فإن الحرية الاقتصادية، بمفهومها النافي لتدخل الحكومة، أصبحت هي الحكمة المألوفة. والاستثناء لذلك كان نظرية كارل ماركس التي وجدت ظروفاً محابية لتنقلها من عالم التجريد إلى أرض الواقع، ولتشكل فيما بعد أكبر تحدٍ للنظام الرأسمالي ككل في تجلياته المختلفة، أما ضمن العالم الرأسمالي، فإن النظرية الكلاسيكية مضت دون تحدٍ خطير حتى تهاوت تحت أنقاض الكساد العظيم الذي شمل الاقتصاد العالمي في الفترة (١٩٢٩ ـ ١٩٣٢)، وقد تواكب سير الأحداث ليس لإنهاء «الحكمة المألوفة» فقط، وإنما للإيذان بولادة نظرية جديدة مسيطرة، هي النظرية الكينزية.

ثانياً: الكينزية كنظرية لتدخل الحكومة

في الفترة التي صاحبت الأزمة الاقتصادية العالمية في الثلاثينيات من هذا القرن وأعقبتها، أصبح الاقتصاديون والسياسيون على وعي بالطرق العديدة التي يخفق فيها السوق، حتى في أكثر الدول الصناعية تقدماً، في توفير الاحتياجات الاجتماعية الأساسية. والاقتصاد العالمي خلال مرحلة الكساد العظيم (١٩٢٩ ـ ١٩٣٢)، عانى أزمة بطالة حادة مما قوض ركائز الاعتقاد بالنظرية الكلاسيكية التي كانت تبشر بالتصحيح الذاتي في آلية السوق. وفي بعض الدول بلغت معدلات البطالة أكثر من ٢٥ بالمئة، بينما انخفض الناتج القومي بمقدار الثلث أو النصف.

وكان أمام كينز (Keynes) الذي أيقن بحقيقة إخفاق النظرية الاقتصادية الكلاسيكية في تقديم تفسير مقنع لتلك الظاهرة، إما القبول بعجز نظرية الأسعار ومن ثم محاولة تطويرها، أو التخلي عنها كلياً والبدء من نقطة انطلاق جديدة، وهذا ما قام بفعله.

قام كينز بتحويل الأنظار عن مشكلة تحديد المستوى العام للأسعار، والتي كانت تشغل أذهان مفكري المدرسة التقليدية، إلى قضية العوامل التي تحدد مستوى الإنتاج. إن العوامل التي تحدد مستوى الإنتاج، ومن ثم مستوى التوظف وفقاً للنظرية الكينزية هي أربعة:

١ ـ الميل الحدي للاستهلاك.

٢ ـ الكفاءة الحدية لرأس المال.

٣ ـ كمية النقود.

٤ ـ درجة تفضيل السيولة في المجتمع.

أكد كينز على أهمية الطلب الفعال (Effective Demand) الذي يعمل من خلال كل من الميل الحدي للاستهلاك ومعدلات الاستثمار الجديدة في تحديد سقف النشاط الاقتصادي. وبافتراض أن الاستهلاك الكلي هو جزء ثابت من الإنفاق الكلي، فقد خلص كينز إلى أن معدلات التوظيف تعتمد على المكون الآخر للإنفاق الكلي، ألا وهو الاستثمار. ومع كل مستوى من مستويات الاستثمار هناك مستوى توازني للتوظيف، أما التوظيف الكامل (Full Employment) فيمكن تحقيقه فقط بمستوى معين من الاستثمار لا يأتي عادة تلقائياً، ولذا لا بد من تدخل الدولة لإحرازه. بعبارة أخرى، إن مشكلة البطالة ناتجة من عيب كبير في نظام آلية السوق الذي يمنع إزالة التناقض بين العرض والطلب على القوى العاملة، وان الإنفاق المستقل، مثل الإنفاق الحكومي، كفيل بتعويض النقص في معدلات الاستثمار، ومن ثم توليد الطلب الكفيل بتحقيق مستوى التوظيف الكامل(٥).

رفض كينز كلياً مبدأ «اليد الخفية» (Invisible Hand) وأثبت أن عمليات التحول في المجتمع الرأسمالي لا تتم تلقائياً، كما أنها لا يمكن أن تصحح نفسها بنفسها، وأنه ليس هناك اتجاه حتمي وطبيعي للاقتصاد للاتجاه نحو وضع التوازن الذي يحقق التوظيف الكامل. ومن هنا تأتي أهمية التدخل الحكومي لتصحيح عدم التوازن من خلال سياسة الاستثمار ومن خلال السياسات المالية والنقدية(٦).

وإذا ما بدأنا، ضمن النظرية الكينزية، بنموذج بسيط لتحديد الأثر المحتمل، فإنه يمكن التعبير عن متطابقة الدخل القومي كما يلي:

$$Y = C + I + G$$

حيث إن (Y) هو الدخل القومي، و (C) الاستهلاك الخاص، و(I) الاستثمار و(G) الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات. والاستهلاك هو دالة خطية في الدخل بعد دفع الضرائب واستلام المدفوعات التحويلية.

---

(٥) أخذ بتصرف من: عبد الرزاق فارس الفارس، «دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي: جذور التحولات الحديثة في الفكر الاقتصادي المعاصر،» في: عبد الرزاق فارس الفارس، القطاع العام والقطاع الخاص: محددات الأداء ومعايير الاختيار (دبي: دار القلم للنشر والتوزيع، ١٩٩٣)، ص ١٧ ـ ١٩.

(٦) John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London: Macmillan, 1936), pp. 23-34.

$$C = A + bY^d$$

حيث إن Y^d يشير إلى الدخل القابل للتصرف فيه (Disposable Income).

والدخل القابل للتصرف فيه يمكن التعبير عنه بالمعادلة التالية:

$$Y^d = -\eta + (1\text{-}t)\,Y + R$$

حيث إن (t) هو معدل ضريبة الدخل و(R) يمثل المدفوعات التحويلية و(η) هو الجزء من الضريبة الذي يستمر حتى لو كان الدخل يساوي صفراً ـ كما في حالة الضريبة على العقارات مثلاً.

ومعادلة التوازن لمستوى الدخل القومي هي:

$$Y = \frac{A - \eta b + bR + I + G}{(1 - b + bt)}$$

ومضاعف الإنفاق الحكومي (Government Expenditure Multiplier) للتغير المستقل في الإنفاق العام هو:

$$dY/\,dG = 1/(1 - b + bt)$$

وإذا ما حدث تغير متزامن ومتساوٍ في كل من الإنفاق الحكومي والضريبة، فإن الأثر سيكون:

$$dY = \frac{\partial y}{\partial G} dG + \frac{\partial y}{\partial Z} d\eta = \frac{1}{(1\text{-}b)} + \frac{\text{-}b}{(1\text{-}b)} = \frac{1\text{-}\ b}{1\text{-}\ b} = 1$$

وهذا ما يطلق عليه فرضية هافيلمو غيلتنغ (Haavelmo - Gelting) للميزانية المتوازنة. وهذه النظرية تثبت أن التغير المتساوي في كل من الإنفاق والضريبة لن يكون أثره محايداً في مستوى الدخل القومي. وفي الحالة السابقة فإن مقدار التغير في الدخل القومي كان مساوياً لمقدار التغير في الإنفاق العام، أي أن قيمة المضاعف تساوي الواحد(٧).

وإمكانية استخدام سياسة الموازنة لأغراض إدارة الطلب قد تمت ملاحظتها أولاً من قبل الاقتصاديين الألمان والسويديين. وفي مطلع الثلاثينيات صاغ غونر ميردال سياسة الموازنة الموجهة ضد التقلبات، والتي تحقق فائضاً خلال فترات الانتعاش الاقتصادي، وعجزاً خلال فترات الركود، وتوازناً خلال المدى الطويل.

---

(٧) A. Peacock and G. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy* (London: George Allen and Unwin, 1971), pp. 31-32.

وفيما بعد أصبح معتاداً أن يتم استخدام الفائض أو العجز في الموازنة الحالية، وبعد الثورة الكينزية يتم استخدام التغير في الفائض أو العجز كمؤشر للأثر التوسعي أو الانكماشي للموازنة. إلا أن التطورات في النظرية الاقتصادية بعد ذلك، وبخاصة فرضية أثر مضاعف توازن الموازنة (Balanced Budget Multiplier) قد جعل من الواضح أن التغير في الفائض لا يمكن الركون إليه لهذا الغرض. فقد تم إثبات أن الزيادة الآنية في كل من الإنفاق العام والإيرادات قد يكون لها آثار توسعية في الاقتصاد، بينما يتطلب تحييد الأثر الانتعاشي لبعض أنواع الإنفاق زيادة كبيرة في عائد الضرائب، ومن ثم زيادة في فائض الموازنة(٨).

ومن المهم الإشارة إلى أنه منذ الثلاثينيات من هذا القرن، أصبحت «الحكمة السائدة» تقضي بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. وقد تضافرت الأسباب العملية مع المبررات الفكرية التي قدمتها النظرية الكينزية لتعزز من دور الحكومة في إدارة العجلة اليومية للاقتصاد، وفي توسيع دور دولة الرفاه. وعلى الرغم من ظهور إسهامات عديدة في النظرية الاقتصادية، إلاّ أن معظمها كان متناغماً مع التيار العام الذي كانت تمثله النظرية الكينزية. ولعل الاستثناء البارز لذلك هو ظهور فرضية المزاحمة (Crowding-out) والتي شكلت تحدياً واضحاً للقناعات السائدة.

التحليل الكينزي الذي يؤكد أهمية أثر مضاعف الإنفاق الحكومي لا يتساءل عن مصدر التمويل لهذا الإنفاق. والنشاط الاقتصادي الحكومي يتم تمويله عادة عن طريق ثلاث وسائل أساسية هي: (١) الضرائب؛ (٢) الاقتراض أو الدين العام؛ (٣) خلق النقود. وزيادة الإنفاق الحكومي تتطلب لا محالة زيادة الدخل المتولد من أي من المصادر المذكورة. وتمويل الموازنة بوسائل غير خلق النقود قد يؤدي إلى انخفاض المصادر المذكورة، وذلك لأن تمويل الموازنة بوسائل غير خلق النقود قد يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الخاص إلى درجة تكون معها الزيادة في الإنفاق الكلي طفيفة أو معدومة. وهذه دائماً يشار إليها في الأدبيات الاقتصادية بأنها الأثر التزاحمي للسياسات المالية، أي أن الإنفاق الحكومي الممول من خلال الضرائب أو الاقتراض من الشعب ليس في حقيقة الأمر سوى تحويل للموارد من

---

(٨) Bent Hansen, *Fiscal Policy in Seven Countries, 1955 - 1956* (Paris: OECD, 1969), pp. 19 -20.

القطاع الخاص إلى الحكومة مع تأثير قليل في الإنفاق الكلي. وهذه الفرضية أدت إلى زيادة الاهتمام بموضوع قيد الموازنة الحكومية (Budget Constraint). وهذا القيد يشير إلى أن التدفقات الإجمالية للإنفاق الحكومي يجب أن تكون مساوية لجملة التدفقات التمويلية من كافة المصادر. وهذه التدفقات تشمل الضرائب وصافي الاقتراض الحكومي من الشعب وصافي حجم النقود التي تم إصدارها حديثاً. وعجز أو فائض الموازنة يغير حجم الدين العام، كما أن طريقة تمويل العجز أو التصرف في الفائض تؤثر في مكونات ثروة القطاع الخاص. ولذا فإن أية دراسة عن آثار الإنفاق العام في الاقتصاد ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار طرق تمويل الموازنة العامة.

وملخص هذه الفرضية أنه عند مستوى معين من الناتج القومي فإن أية زيادة في الاستهلاك العام يجب أن تكون على حساب الاستهلاك الخاص والاستثمارات، وفي المدى القصير فقط يمكن أن يتم ذلك على حساب اختلال ميزان المدفوعات أو السحب من المخزون. وهذه الحقيقة تكون أكثر وضوحاً في الحالات التي لا يوفر فيها نشاط القطاع العام سلعاً تبادلية (Traded Goods)، حيث يشكل توسع الإنفاق العام ضغطاً متزايداً واستنزافاً للموارد الاقتصادية الأخرى. وهناك افتراض شائع بأنه يمكن تخفيض الاستهلاك الخاص بدون توقع حدوث آثار جانبية، ولكن التجارب تشير إلى أنه غالباً ما يكون ذلك التخفيض على حساب الاستثمار في المدى الطويل[٩].

ثالثاً: الإنفاق العام ومستوى التنمية

ضمن الأدبيات الاقتصادية، هناك اهتمام خاص بمحاولات تفسير ظاهرة النمو المطرد في الإنفاق العام. وهذا النمو كان ظاهرة عامة، شملت الدول الصناعية جميعها مما اقتضى وجود نظرية تشرحها بعيداً عن الخصوصيات التي تميز

---

(٩) للمناقشة حول الأثر التزاحمي للسياسات المالية للحكومة، انظر: P. Arestis, «The «Crowding-out» of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation,» *Public Finance*, vol. 34, no. 1 (1979); B. A. Dalamagas, «Government Deficits, Crowding out, and Inflation: Some International Evidence,» *Public Finance*, vol. 42, no. 1 (1987), and R. Bacon and W. Eltis, «How Growth in Public Expenditure Has Contributed to Britain's Difficulties,» in: Institute of Economic Affairs [IEA], *The Dilemmas of Government Expenditure* (London: IEA, 1976).

كل دولة على حدة. هناك محاولتان قامتا لتوفير بعض الأطر العامة لتنظيم تفكيرنا حول المساهمة النسبية التي يقدمها القطاع العام للاقتصاد؛ وهاتان المحاولتان هما قانون واغنر والأثر الإزاحي الذي طوره كل من بيكوك وايزمن.

وقانون واغنر (Wagner's Law) يرجع إلى الاقتصادي الألماني أدولف واغنر ويشير إلى وجود علاقة موجبة بين مستوى التطور الاقتصادي وحجم الإنفاق العام. وفي مقالته عام ١٨٩٣ قدم واغنر نظرية متماسكة عن قانون زيادة التوسع في الأنشطة العامة والحكومية بشكل خاص. وقد تم استلهام هذه النظرية من الملاحظات الواقعية التي تدل على أن الإنفاق العام ومستوى التنمية، مقاسين بنصيب الفرد في الدخل القومي، يرتبطان بعلاقة وثيقة في عدد كبير من الدول.

وقد اقترح واغنر أنه كلما ازدادت درجة التصنيع في أية دولة، فإن العلاقات الاجتماعية والتجارية في هذا المجتمع تصبح أكثر تعقيداً. والحكومة بناءً على ذلك تحتل دوراً مهماً في إقامة هذا النظام وإدارته من أجل التحكم في هذه التعقيدات. والوظائف التشريعية والتنظيمية والحمائية للدولة من شأنها زيادة حجم الموازنة العامة. ووفقاً لهذه النظرية، فإن هناك ثلاثة أسباب تعمل على زيادة دور الحكومة في النشاط الاقتصادي، **الأول** هو عامل التصنيع والتحديث الذي يؤدي إلى إحلال الأنشطة العامة محل الأنشطة الخاصة. وفي المجتمعات المتزايدة التعقيد تبرز حاجة متزايدة للسلطات العامة من أجل القيام بأعمال الحماية والتشريع والتنظيم. كما أن التقسيم الدقيق للعمل المصاحب لظاهرة التصنيع وازدياد معدلات التحضر يتطلب زيادة الإنفاق على المجالات التي تضمن فرض العقود والاتفاقيات وحفظ الأمن والعدل وحكم القانون الذي يضمن الأداء الأكفأ للاقتصاد. **ثانياً**، إن النمو في الدخل الحقيقي يؤدي لا محالة إلى التوسع النسبي في الإنفاق الرفاهي والثقافي، ومن ذلك الإنفاق التعليمي. **ثالثاً**، إن التطور الاقتصادي والتغيرات السريعة في التقانة (التكنولوجيا) عاملان يتطلبان أن تسيطر الحكومة على إدارة الاحتكارات الطبيعية وذلك من أجل زيادة كفاءة الأداء الاقتصادي وكذلك لتوفير الاستثمارات اللازمة في بعض القطاعات التي يحجم عنها القطاع الخاص.

ويمكن التعبير عن قانون واغنر كالتالي:

$$\frac{G}{GDP_r} = f\,\frac{(GDPn)}{N}$$

حيث إن (G) تمثل مقياساً مناسباً للإنفاق العام، و(N) تمثل جملة السكان، وGDP_r و GDP_n تمثلان الناتج المحلي الإجمالي بالقيم الحقيقية والاسمية بالتتابع. وإذا ما زادت النسبة (G/GDP) بزيادة نصيب الفرد من الدخل القومي، فإن قيمة المرونة لهذه العلاقة تزيد على الصفر. وبالرغم من تسمية هذه الفرضية بـ «القانون»، إلا أنه من الواضح أنها لا تعدو أن تكون محاولة مبسطة لتفسير نمو الإنفاق العام(١٠).

ووفقاً لفرضية **الأثر الإزاحي** (Displacement Effect) التي قدمها كل من بيكوك ووايزمن (A. Peacock & Wiseman) فإن الإنفاق العام ينحو لأن يأخذ نمطاً مشابهاً للقفزات. وقد لاحظ هذان الكاتبان أن تطور الإنفاق العام خلال الزمن يشبه الهضبة التي تنتابها ارتفاعات (Peaks)، وأن هذه المرتفعات متزامنة مع فترات الحروب أو الإعداد لها أو فترات الاضطراب الاجتماعي. وقد بنيت هذه النظرية على ثلاث فرضيات هي: (١) أن الحكومة تكون دائماً قادرة على إيجاد طرق مجدية لإنفاق الدخول أو العائدات المتاحة؛ (٢) أن الشعوب غير راغبة في معدلات الضرائب العالية؛ (٣) أن الحكومات ليس أمامها سوى القبول برغبات الشعوب هذه. واستخلص الكاتبان من ذلك أن الضرائب عادة ما تبقى ثابتة أو مستقرة في فترات السلام. ونتيجة لكون الطاقة الضريبية محدودة لدى الحكومة، فإن إنفاقها العام لا يمكن أن ينمو بمعدلات كبيرة. وفي فترات السلام تظهر فجوة بين رغبات الحكومة في الإنفاق وقدرتها الفعلية على ذلك. ولكن خلال فترات الحروب أو الاضطراب الاجتماعي فإن هذه الفجوة تتقلص وتحل الطاقة الضريبية في مستويات أعلى. والنتيجة أن مستويات الإنفاق العام سترتفع هي الأخرى إلى مستويات أعلى. وفي أوقات الحروب أو الاضطراب الاجتماعي فإن معدلات الضرائب التي كانت غير مقبولة في أوقات السلم ستصبح الآن أكثر قبولاً. يضاف إلى ذلك أن الحروب عادة ما تلقي الضوء على مشاكل اجتماعية لم

---

(١٠) حول قانون واغنر، انظر: Adolf Wagner, «Three Extracts on Public Finance,» in: Richard A. Musgrave and A. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance* (London: Macmillan, 1958), and A. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961).

يتم الالتفات إليها سابقاً أو أنه تم تجاوزها.

ويقر الكاتبان بأن هناك عوامل أخرى تأخذ صفة الديمومة قد يكون لها تأثير في معدلات نمو الإنفاق الحكومي. ومن هذه العوامل، التغيرات السكانية والتغيرات في الأسعار والبطالة. وقد قام الكاتبان بتقديم، إلى جانب الإطار النظري، بعض الاختبارات التطبيقية لقياس تأثر الإنفاق العام بالتغييرات التي تطرأ على السكان أو المستويات العامة للأسعار. والكاتبان كانا معنيين بشكل خاص بأثر التضخم وليس بأثر الأسعار النسبية في الإيرادات العامة من خلال ما يسمى بالإجهاد المالي (Fiscal Drag)[١١].

رابعاً: الاقتصاد العام (Public Economics)[١٢]

وضمن الفكر الاقتصادي، برزت مدرسة تركزت محاولاتها على تأطير الأسس النظرية لإخفاق آلية السوق في تحقيق التوزيع الأمثل للموارد في بعض الأنشطة، ولتقديم المبررات المنطقية التي تدعو إلى تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي. وخلال تطور هذه المدرسة، فإن قضايا عديدة، الجامع المشترك بينها هو ارتباطها بالنشاط الحكومي، قد تم تناولها وتعميق الإطار النظري لها.

وترتكز هذه المدرسة، في معرض دفاعها عن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي، على منطق أن العالم ليس محكوماً بطريقة منتظمة، مما من شأنه إحداث توافق دائم بين مصالح الفرد ومصلحة المجتمع كما تقضي بذلك فرضيات النظرية الكلاسيكية. ومن الخطأ، وفقاً لهذا المنطق، الاستنتاج من مبادئ الاقتصاد العامة أن السعي لتعظيم المصالح الفردية يؤدي دائماً إلى تعظيم مصالح المجتمع. وبالمثل فإن من الخطأ اعتبار أن تحقيق المصلحة الذاتية مفيد دائماً، لأنه كثيراً ما يفتقد الأشخاص الذين يسعون منفردين لتحقيق أهدافهم المعرفة الكاملة أو الآثار النهائية المترتبة على سلوكهم، كما أنهم قد لا يكونون على درجة كافية من القوة لتحقيق الأهداف التي يصبون إليها. ولذا فإن جانباً مهماً من بعض الظواهر الاجتماعية

---

(١١) Peacock and Wiseman, Ibid.; M. Henrekson, *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure* (London: Avebury, 1992), pp. 41 - 42, and A. Peacock, *The Economic Analysis of Government and Related Themes* (Oxford: Martin Robertson, 1979), pp. 11 -16.

(١٢) يستند هذا القسم إلى كتابات سابقة للمؤلف جمعت في كتاب: الفارس، **القطاع العام والقطاع الخاص: محددات الأداء ومعايير الاختيار.**

السلبية مثل الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل والجهل والظلم هي نتائج، مباشرة أو غير مباشرة، للأنانية الفردية. وهذا يعتبر مبرراً كافياً لتدخل الحكومة من خلال الأدوات النقدية والمالية أو من خلال مؤسسات القطاع العام لإعادة التوازن الاجتماعي(١٣).

وتقدم هذه المدرسة ثلاثة عوامل داعية إلى تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي وهذه العوامل هي: (١) إخفاق آلية السوق وعدم قدرة القطاع الخاص على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة؛ (٢) وجود ما يسمى بالسلع العامة أو الاجتماعية (Public Goods) ووجود الخارجيات (Externalities)؛ (٣) الاحتكار الذي قد يبرز في النظم القائمة على مبدأ المنافسة الكاملة.

١ ـ إخفاق آلية السوق

يستند القائلون بهذه الحجة إلى أن آلية السوق كثيراً ما تخفق في تحقيق التخصيص الأمثل للموارد. وهذا المنطق يرفض معيار «الحدية» كمقياس لكفاءة الإنتاج أو تخصيص الموارد، «فأسعار السوق قد تحدد بناءً على التكلفة الحدية، ولكن ذلك لا يعني أنها بالضرورة تعكس المنفعة الاجتماعية (Social Benefit)، كما أن ربحية السوق قد لا تتطابق مع صافي المنفعة الاجتماعية»(١٤).

الاعتبار الآخر هو أن الحافز الرئيسي لنشاط المؤسسات الخاصة هو عامل الربحية، ولكن هناك اعتبارات قد تجعل من هذا الاستثمار المدفوع بمعدلات الربحية وحدها أقل، أحياناً بدرجات كبيرة، من المعدلات المطلوبة اجتماعياً. فالربحية عادة ما تكون مبنية على التوقعات، وحيث إن المستقبل غير معروف أو مضمون؛ بسبب وجود حالات عدم التيقن أو المخاطرة، فإن معدلات الربحية غالباً ما تكون مخصومة بنسب عالية. وهذا ينطبق بشكل خاص على المجالات الجديدة للاستثمار، مثل الصناعات الجديدة أو الصناعات العالية التقنية. يضاف إلى ذلك، وكما أشار كالدور (N. Kaldor)، أن الاعتبارات النظرية التي تقول بأن

---

(١٣) John Maynard Keynes, *The End of Laissez-Faire: Essays in Persuation* ([n. p.]: Norton Library, 1963), p. 33.

(١٤) عبد الرزاق فارس الفارس، «الخيار بين القطاع العام والقطاع الخاص: بعض القضايا المنهجية،» المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٣٣ (آذار/ مارس ١٩٩٠)، ص ١١٤.

معيار الربحية يضمن التخصيص الأمثل للموارد، هذه الاعتبارات تتحقق فقط في حالات غير واقعية وفي ظل ظروف وافتراضات شديدة التجريد، مثل افتراض عدم وجود عوائق تمنع آلية السوق من العمل بشكل كفء، والمرونة الكاملة لعرض كل من قوة العمل ورأس المال. وأهم الأسباب الداعية إلى رفض مثل هذا المنطق يتمثل في حقيقة أن حجماً معيناً من الاستثمار قد ينتج من تدفقات إضافية من الناتج تفوق كثيراً تدفقات الربح. ومن هنا فإن زيادة الناتج قد تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية، ومن ثم زيادة معدلات التوظيف أو الإنتاجية أو توزيع أمثل للقوى العاملة بين الأنشطة المختلفة للاقتصاد القومي، ومن ثم تحقق عوائد غير مباشرة للمجتمع ككل. وفي مثل هذه الحالات، فقد يكون معدل الأرباح منخفضاً بينما يكون العائد للمجتمع ككل كبيراً، أي أن معدلات الأرباح لا تصلح لأن تكون معياراً وحيداً لتحديد جدوى الاستثمار(١٥).

٢ ـ السلع العامة (Public Goods)

عامل آخر يستلزم تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي هو وجود ظاهرة السلع العامة أو الاجتماعية. وهذه السلع تقسم عادة إلى نوعين رئيسيين هما:

- السلع العامة الخالصة (Pure Public Goods).
- السلع العامة غير الخالصة (Inpure Public Goods).

والمجموعة الأولى من السلع تتميز بخصائص عدة منها إمكانية استهلاكها من قبل عدد كبير من المستهلكين بشكل آني ودون أن يؤثر إضافة مستهلك أو مستخدم جديد في مستويات الاستهلاك للأفراد الآخرين، أي أن استهلاك هذه السلع يتميز بعدم المزاحمة (Non-rivalness). ومن الأمثلة التقليدية لمثل هذه السلع خدمات الدفاع والأمن والإذاعة والتلفاز. صفة أخرى لهذه السلع هي عدم إمكانية الاستثناء من استهلاكها (Non-excludable)، حيث إنه من الصعب جداً أو من المكلف استبعاد بعض الأفراد من استهلاك مثل هذه السلع (الإذاعة والتلفزيون)، أو أنه حتى لو كان بالإمكان استبعاد بعض الأفراد، فإنه من غير المرغوب فيه من وجهة نظر اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية القيام بذلك. والتكلفة الحدية لأي

(١٥) N. Kaldor, «Public or Private Enterprise: The Issues to be Considered,» in: W. Baumol, ed., *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy* (London: Macmillan, 1980), p. 6.

مستهلك إضافي تساوي صفراً، ولذا فإن أي نظام سعري يستهدف التوزيع سيكون غير كفء.

أما المجموعة الثانية من السلع، فإنها تتميز بأنها قابلة للمراجعة الجزئية. وهذا يعني أن السماح لمستهلك جديد قد لا يؤدي إلى استبعاد مستهلك حالي، ولكنه يؤدي إلى انخفاض العائد أو الفائدة التي كان يحصل عليها هذا الأخير مقارنة بالماضي. والمزاحمة الجزئية أو الاكتظاظ (Congestion) تعني أن السماح لمستهلكين جدد ينطوي على عناصر من التكلفة البديلة. ومن أمثلة هذه السلع الطرق العامة والجسور والأنفاق والحدائق العامة(١٦).

ويدخل تحت هذا العامل ما يسمى بأثر الخارجيات (Externalities). ويقصد بالمؤثرات الخارجية المنافع أو المضار التي يتحصل عليها الفرد أو مجموعة من الأفراد نتيجة التصرفات أو القرارات التي يقوم بها أفراد آخرون. وهذه المؤثرات قد تكون نافعة، ومن أمثلتها إنفاق بعض الشركات والمؤسسات على البحث العلمي والاكتشافات التي يكون عائدها للمجتمع ككل، كما قد تكون آثاراً سلبية مثل التلوث والضجيج اللذين تسببهما المصانع والسيارات والطائرات. وحيث إن الأفراد لا يتحملون كافة التكاليف التي تسببها المؤثرات السلبية المترتبة على عملهم، فإنهم قد يقومون باستغلال هذه المزايا ويقدمون على القيام بمزيد من هذه التصرفات. وبالمقابل فإن عدم حصول بعض الأفراد أو الشركات على كامل العوائد من الآثار الخارجية التي يجلبونها للمجتمع قد يشكل عاملاً محبطاً لجهودهم الإنتاجية. وبتعبير آخر فإن آلية السوق وحدها غير قادرة على تحقيق التوازن في الأحوال التي تبرز بها مثل تلك المؤثرات الخارجية، أو أنها لا تتمتع بالكفاءة في ذلك. ومن هنا يصبح تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي ضرورياً إما لزيادة المنافع الخارجية أو لتخفيض النفقات الخارجية باستخدام الإعانات أو الضرائب(١٧).

---

(١٦) لمناقشة مفصلة عن طبيعة هذه السلع وأنواعها، انظر: Robin W. Boadway and D. E. Wildasin, *Public Sector Economics*, 2nd ed. (Boston, MA: Little, Brown and Company, ©1984), and Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector* (New York: W. W. Norton and Company, ©1986).

(١٧) Boadway and Wildasin, Ibid., pp. 105- 118.

٣ ـ الاحتكار

سبب آخر لتدخل الحكومة هو وجود ما يسمى بوفورات النطاق (Increasing Return to Scale)، وهو يعني أنه قد يكون لدى بعض المؤسسات الكبرى مزايا أو مقدرة في تقليل التكاليف مع زيادة الإنتاج مما من شأنه زيادة القدرة التنافسية لهذه الشركات وسيطرتها على السوق. وغالباً ما يترتب على ذلك خروج المؤسسات الصغيرة من السوق ومن ثم تحطيم آلية المنافسة وسيادة الاحتكار. وعلى الرغم من أن كل نماذج المنافسة الكاملة تركز على السعر كآلية مهمة في تحقيق التوزيع الأمثل للموارد، فإن قلة قليلة وفقاً لما يؤكده شومبيتر (Schumpeter) ممن تعنى بالوجه الآخر للمنافسة، وهي المنافسة النوعية، أو عرض سلع متشابهة مما من شأنه إعطاء درجة الإشباع نفسها للمستهلك. والمنتج الكبير، بقدراته على التسويق والإعلان يكون قادراً على إخراج الأنواع الأخرى من السلع المشابهة من السوق، وإن كانت أفضل من النوعية التي يقوم هو بعرضها. والنظام الرأسمالي، باتصافه بخصائص الحركة المستمرة والتجديد المتواصل والعرض اللامتناهي للسلع الجديدة يولد عملية الدمار الخلاق (The Process of Creative Destruction)، والتي في ظلها لا تعمل قوى المنافسة لصالح المؤسسات الصغيرة. وتستطيع المؤسسات الكبيرة عن طريق تخفيض التكاليف واستخدام سلاح الدعاية والإعلان، تحطيم المركز السوقي للمؤسسات الصغيرة[١٨].

هذا النزوع نحو التركز والاحتكار يدعو إلى تدخل الحكومة من أجل وضع التشريعات الفعالة التي من شأنها حماية المنشآت الصغيرة وكبح جماح القوة الاحتكارية وما يترتب عليها في أحيان كثيرة من آثار اجتماعية واقتصادية سلبية، كما قد يكون من أهداف التدخل الحكومي حماية مستويات التوظيف التي يحققها عمل المؤسسات الصغيرة ونشاطها، وذلك باستخدام سياسات الدعم أو الإعفاء من الضرائب والرسوم والحماية الجمركية.

ويدخل ضمن هذا النطاق وجود ظاهرة ما يسمى بالاحتكار الطبيعي (Natural Monopoly)، وهي ظاهرة بعض القطاعات التي تسيطر عليها مؤسسة إنتاجية واحدة، مثل الاتصالات وخدمات الكهرباء والمياه، وخضوع هذه للملكية الخاصة قد يؤدي إلى فرض أسعار احتكارية تضر بعموم المستهلكين.

---

(١٨) Joseph Alois Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: George Allen and Unwin, 1976), pp. 81 - 86.

خامساً: فرضية المرض الهولندي (Dutch Disease)

تتميز الدول المصدرة للسلع الأولية بأنها تواجه تقلبات كبيرة في وضعها التجاري مقارنة بالدول التي لديها قاعدة اقتصادية متنوعة. والدول المصدرة للنفط هي من أكثر الدول عرضة لمثل هذه التقلبات، وذلك لأن نسبة كل من الصادرات والواردات فيها إلى الناتج المحلي الإجمالي تعتبر عالية جداً. وهذا يعني أن التقلبات في قيمة الصادرات ستنعكس مباشرة في تقلبات الدخل القومي. ولأن معظم أو جميع الدخل المتحصل من تصدير هذه السلعة يرجع إلى الحكومة، فإن السياسة المالية للحكومة تعتبر أداة مهمة في التأثير في سلوك القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وفي معظم الدول المنتجة والمصدرة للنفط، فإن الزيادة الكبيرة في عائدات النفط التي تأتت من الارتفاع الهائل في الأسعار في مطلع السبعينيات وأواخرها قد خلقت فرصة ذهبية لحكومات هذه الدول من أجل القيام بمشروعات طموحة. وقد تحقق معظم هذه المشروعات من خلال سياسة الإنفاق العام التي شهدت توسعاً كبيراً بفضل الثروة النفطية، ودونما حاجة إلى القلق بشأن الآثار السلبية للضرائب أو الدين العام. وسياسات هذه الدول الرامية لبناء قاعدة صناعية فاعلة اعتمدت بشكل أساسي على إمداد القطاعات المنتجة للسلع التبادلية (Tradeable Goods) بأوجه عديدة من الدعم تمثلت في مصادر الطاقة الرخيصة ومدخلات الإنتاج الأخرى المدعومة، وقروض بأسعار فائدة مخفضة وإعفاءات ضريبية وجمركية. ومع كل هذه الحوافز، فإن حصة القطاعات المنتجة للسلع التبادلية في الناتج المحلي الإجمالي في هذه الدول قد انخفضت بشكل ملحوظ، كما أن معامل التغلغل الاستيرادي قد ازداد بدرجة كبيرة.

هذه الظاهرة تتوافق مع الظواهر الاقتصادية المشابهة التي حدثت في بلدان شهدت إحدى قطاعاتها الاقتصادية طفرة واضحة، ويطلق عليها في الأدبيات الاقتصادية اسم «المرض الهولندي» (Dutch Disease)[١٩]. وسبب التسمية يعود إلى

---

(١٩) لقيت فرضية المرض الهولندي اهتماماً واسعاً من قبل الاقتصاديين، لتأصيل الجوانب النظرية أو لاختبار مدى أهميتها العملية والتطبيقية، انظر: W. M. Corden, «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation,» *Oxford Economic Papers*, vol. 36 (1984), and Sweder van Wijnbergen, «Inflation, Employment and the Dutch Disease in Oil Exporting Countries: A Short-run Disequilibrium Analysis,» *Quarterly Journal of Economics*, vol. 99 (1984).

الظواهر التي شهدها الاقتصاد الهولندي إبان اكتشاف الغاز بكميات كبيرة في الستينيات من هذا القرن. وقد أدى هذا الاكتشاف إلى ارتفاع كبير في سعر الصرف الحقيقي (Real Exchange Rate) للعملة الهولندية مقابل العملات الأخرى. وسبب هذا الارتفاع لا يرجع إلى ارتفاع سعر الصرف الاسمي (Nominal Exchange Rate) وإنما يرجع إلى الزيادة في الأجور الاسمية مقارنة بالدول المجاورة مثل ألمانيا. والنتيجة كانت انخفاضاً واضحاً في صناعاتها التصديرية التي واجهت معاناة شديدة من المنافسة الدولية، وقد أدى ذلك إلى انخفاض في نشاط القطاع الصناعي بشكل عام.

ونظرية المرض الهولندي أو «القطاع المزدهر» (Booming Sector) تركز على إعادة التخصيص القطاعي للعناصر الإنتاجية، والذي يحدث استجابة لصدمة إيجابية يكون سببها اكتشاف مورد أو ارتفاع سعره في السوق الدولية. وإذا ما تم إنفاق الدخل المتحصل عليه وليس إدخاره في الخارج، فإن من ضمن الآثار المترتبة على ذلك حركة عوامل الإنتاج وأثر الإنفاق. والأول يعمل على سحب عناصر الإنتاج إلى الأنشطة التي يعمل بها القطاع المزدهر. أما الثاني فيعمل على سحب عناصر الإنتاج من القطاعات المنتجة للسلع التبادلية المعدة للتصدير أساساً مثل الصناعة والزراعة إلى القطاعات المنتجة للسلع غير التبادلية مثل قطاع التشييد والبناء وقطاع الخدمات. وانكماش أو ركود القطاعات المنتجة للسلع التبادلية يشار إليها بالمرض الهولندي.

ولما كان القطاع المزدهر، الذي هو القطاع النفطي، لا يستوعب إلا عدداً صغيراً من القوى العاملة وذلك بسبب اعتماده على التقانة العالية، فإن هذه النظرية تركز على أثر الإنفاق. وأثر الإنفاق يعمل وفق الآلية التالية: إن جزءاً مهماً من الدخل في القطاع المزدهر يرجع إلى الحكومة إما بشكل الملكية المباشرة أو بشكل غير مباشر عن طريق الضرائب. وعندما تقوم الحكومة باتخاذ قرارات تتعلق بالإنفاق العام، فإن خطواتها هذه تؤثر في الكمية المعروضة من السلع والخدمات في كل من القطاعين التبادلي (الصناعة والزراعة) وغير التبادلي (التشييد والبناء والخدمات). ومقابلة الزيادة في الطلب الحكومي ستكون عبارة عن زيادة الواردات من السلع الصناعية والزراعية ومن ثم استقرار أسعار هذه السلع. أما القطاعات غير التبادلية أو غير التصديرية، فإن زيادة الطلب على منتجاتها يؤدي إلى ارتفاع أسعار سلعها بسبب عدم القدرة على الاستيراد. وهذا يؤدي بدوره إلى ارتفاع في

دخول عوامل الإنتاج والأجور في هذه القطاعات، ومن ثم عملية تحول داخلية لعوامل الإنتاج من القطاعات التصديرية إلى القطاعات غير التصديرية.

وعامل التوازن المهم في هذه العملية هو سعر الصرف الحقيقي. وفي هذا النموذج فإن الإنتاج يقسم إلى قطاعين: قطاع السلع التبادلية وقطاع السلع غير التبادلية، حيث إن القطاع الأول يخضع لقانون الأسعار. وهذا يعني أن السعر المحلي سيعادل السعر العالمي بسبب تدفق السلع عبر الحدود، بالرغم من أن التعرفة الجمركية قد تؤدي إلى تباين بسيط بين السعرين. أما سوق السلع غير التبادلية فيتم التوازن فيه من خلال حركة السعر المحلي، أي من خلال تفاعل قوى العرض والطلب. وفي هذا النموذج فإن قطاع الموارد الطبيعية هو من النوع المنعزل (Enclave)، ولذا فهو لا ينافس القطاعات الأخرى على مدخلات الإنتاج. وكنتيجة لذلك فإن القطاع المزدهر يعمل تماماً مثل التحويل الخارجي: أي أنه يؤثر في الاقتصاد المحلي من خلال «أثر الانفاق».

وسعر الصرف الحقيقي يمكن تعريفه بأنه السعر النسبي للسلع غير التبادلية إلى السعر النسبي للسلع التبادلية (Pn/ Pt). وعندما تزداد القدرة الإنفاقية المحلية فإن ارتفاع قيمة سعر الصرف هذه سينتج منها تحول في الإنتاج لصالح القطاع غير التجاري، وتحول في الطلب لصالح السلع التجارية. وهذا يسمح بزيادة الدخل الحقيقي على شكل زيادة في القدرة الاستيعابية للسلع غير التجارية، وزيادة في السلع التجارية المستوردة.

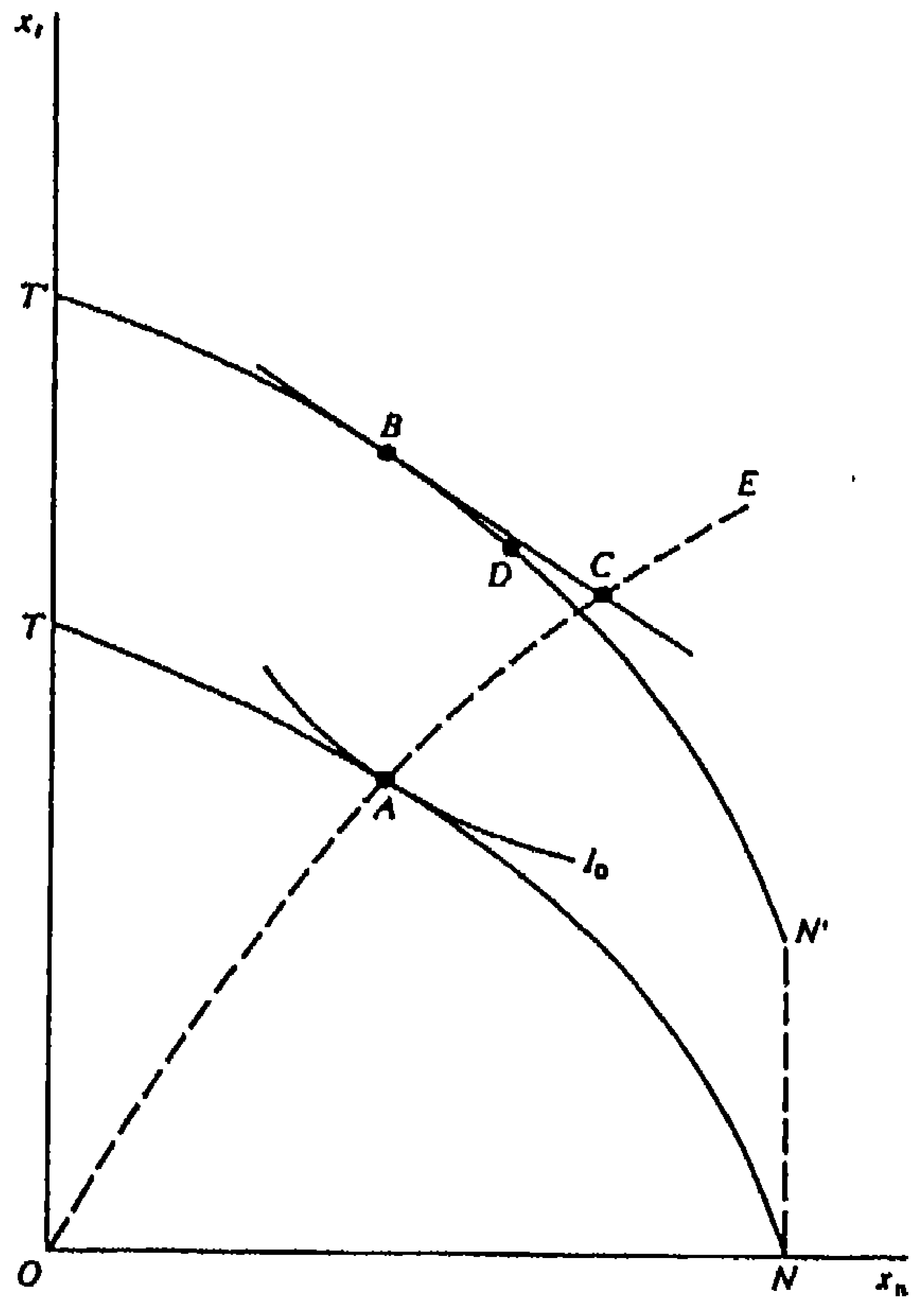
وإذا كان لرأس المال حرية الانتقال، فإن هناك نتيجة أخرى لارتفاع سعر الصرف الحقيقي. إذا ارتفعت الأسعار المحلية عند سعر صرف اسمي ثابت، فإن سعر الفائدة الحقيقي لرأس المال الأجنبي (أي سعر الفائدة الأجنبي مخفضاً بالأسعار المحلية)، سيتجه إلى الانخفاض، وأكثر الاحتمالات توقعاً هو أن هذا سيحفز الاقتراض الأجنبي لأغراض الاستهلاك والاستثمار وسيعمل على توسيع الطاقة الاستيعابية المحلية. والعكس صحيح، فإذا انخفضت أسعار النفط، فإن الإنفاق المحلي سينخفض، وهذا سيؤدي أيضاً إلى انخفاض سعر الصرف الحقيقي، وعليه ستنشأ حركة رأس مال عكسية. وسيكون من المربح بدرجة أكبر أن يقتني الإنسان أصولاً أجنبية بدلاً من المحلية التي تعاني انخفاض العائد عليها. الاحتمال الآخر هو أن انخفاض سعر الصرف الحقيقي سيتطلب تخفيضاً في سعر الصرف الاسمي، ومن ثم خسارة في قيمة الأصول المملوكة على شكل عملات محلية مقارنة بمثيلاتها

المحتفظ بها على شكل عملات أجنبية. وما لم ترتفع أسعار الفائدة المحلية بمعدلات كبيرة، فإن هرب رأس المال إلى الخارج قد يضاعف من الانكماش الاقتصادي[٢٠].

ويمكن تصوير أثر المرض الهولندي من خلال الشكل رقم (١ ـ ١). السلع غير التبادلية يتم قياسها على المنحنى الأفقي، بينما تقاس السلع التبادلية (وهي تشمل السلع المصنعة وسلع القطاع المزدهر) على المنحنى الرأسي. والمنحنى TN يصور منحنى إمكانيات الإنتاج المبدئي المعتمد على التقانة المحلية. وقبل حدوث

الشكل رقم (١ ـ ١)

أثر المرض الهولندي



(٢٠) A. Gelb [et al.], *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, A World Bank Research Publication (Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 21-23.

الطفرة، فإن وضع التوازن يتحقق عند تقاطع هذا المنحنى مع أعلى منحنى للسواء، أي عند النقطة A. وبما أن الطفرة توازي عملية التحول، فإن أثرها يكون عبارة عن نقل منحنى إمكانية الإنتاج إلى المستوى T'N'N. سعر الصرف الحقيقي في وضعه الأولي يساوي انحناء المماس للمنحنيين عند النقطة A. وإذا ظل هذا الوضع دون تغير فإن نقطة الإنتاج ستتحول إلى الأعلى عند B، أي أن الإنتاج المحلي من السلع المصنعة والسلع غير التبادلية سيبقى دون تغيير، ولكن الوفرة المحلية (أو العرض المحلي) ستقع على النقطة C حيث يتقاطع خط السعر مع منحنى الدخل - الاستهلاك من خلال النقطة A، أي المنحنى OAE. ونتيجة زيادة الطلب على السلع غير التبادلية ستكون ارتفاع أسعارها النسبية حتى يتم الوصول إلى نقطة توازن جديدة عند النقطة D. والنتيجة هي أن الرفاه المحلي للمجتمع قد ارتفع، ولكن ذلك قد تحقق على حساب إعادة تخصيص الإنتاج - إنتاج السلع غير التبادلية قد ازداد بينما انخفض إنتاج السلع الصناعية (التبادلية). ولذا فإن أثر الإنفاق المترتب على المرض الهولندي هو بوضوح تدهور القطاع الصناعي[٢١].

(٢١) J. Peter Neary and Sweder van Wijnbergen, «Natural Resources and the Macroeconomy: A Theoretical Framework,» in: J. Peter Neary and Sweder van Wijnbergen, eds., *Natural Resources and the Macroeconomy*, Center for Economic Policy Research (Oxford: B. Blackwell, 1986), pp. 15 - 16.

الفصل الثاني

الإنفاق العام في البلدان العربية:
تطوره ومكوناته

ازداد تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية خلال العقدين الماضيين على نحو مشهود. ولم تكن العوامل الكامنة وراء ازدياد هذا التدخل ولا تعدد أوجهه واحدة، إذ لعبت عوامل عديدة منها التباين في توافر الموارد الاقتصادية، ودرجة النمو والفلسفة الاقتصادية للفئات الحاكمة أدواراً مختلفة في تحديد هذا التدخل. والإنفاق العام، الذي يعتبر أحد أهم مظاهر التدخل الحكومي، شهد معدلات نمو عالية خلال الفترة المذكورة، وإن كانت هذه المعدلات قد تعرضت لتقلبات حادة تعكس توافر الموارد المتاحة للتمويل، كما تعكس أيضاً التغيرات التي طرأت على القناعات والمفاهيم المتصلة بالآثار المترتبة على زيادة دور الحكومة في الاقتصاد.

والإنفاق العام يرمز إلى إجمالي أنواع الإنفاق والتحويلات التي تقوم بها الحكومة. ويقصد بالحكومة هنا مختلف الوزارات والدوائر والسلطات المركزية أو المحلية أو الإقليمية والتي لا تقوم بإنتاج سلع وخدمات لأغراض البيع في السوق. وفي هذا الإطار فإن الإنفاق العام الحكومي يشتمل على الإنفاق المتضمن في ترتيبات الضمان الاجتماعي وأية جهة أو مؤسسة غير ربحية يتم إدارتها أو تمويلها من قبل السلطات العامة، حتى ولو لم تكن هذه جزءاً من الحكومة. ويستثنى من ذلك، إنفاق مؤسسات القطاع العام التي تقوم بإنتاج سلع وخدمات لأغراض البيع في السوق(١). وقبل المضي في تحليل أنماط الإنفاق العام في البلدان العربية، تحسن الإشارة إلى ملاحظات مهمة ثلاث:

الأولى، أن الإنفاق العام الذي يعرض في التقارير الاقتصادية والاجتماعية

---

(١) لمناقشة تفصيلية لمفهوم الانفاق العام وحدوده ومكوناته، انظر: International Monetary Fund [IMF], *A Manual on Government Finance Statistics* (Washington, DC: IMF, 1990).

الدولية، مثل تقرير التنمية الدولي الذي يعد من قبل البنك الدولي، وإحصاءات مالية الحكومة الذي ينشر من قبل صندوق النقد الدولي، يرمز عادة إلى حساب الحكومة المركزية فقط. وفي بعض الأقطار العربية ذات الكيان السياسي المركب، مثل الإمارات العربية المتحدة، أو التي تحوي نظام السلطات المحلية ذات الاستقلال المالي مثل مصر والسودان، فإن ميزانيات الحكومات أو السلطات المحلية تشكل جزءاً مهماً من النشاط الحكومي. وتحليل الإنفاق العام للحكومة المركزية فقط من شأنه عدم إعطاء صورة صادقة عن توزيع الإنفاق العام الكلي، كما أنه قد يطمس بعض الجوانب المهمة لتحليل سياسات هذه البلدان. والإحصاءات المعروضة في هذه الدراسة تشير إلى ميزانية الحكومة المجمعة (Consolidated)، أي إحصاءات الحكومة المركزية والحكومات المحلية ما لم يتم الإشارة الى عكس ذلك.

والثانية، أن هذه الدراسة تشمل معظم البلدان العربية التي تتوافر حولها إحصاءات متكاملة. والتحليل بهذا المستوى لا ينبغي اعتباره سوى دراسة للمؤشرات العامة لأنماط الإنفاق، ويجب ألا يكون بديلاً عن الدراسة التفصيلية لحالة كل دولة على حدة. كما ينبغي ألا تبنى عليه سياسات محددة، وذلك لأن تباين ظروف البلدان العربية يجعل من الصعب استخلاص نتائج محددة لكل دولة على حدة. كما لا تنوي هذه الدراسة إصدار أحكام قيمية حول مدى مناسبة الإنفاق على وجه معين في دولة محددة، حيث إن مثل هذا التقييم ينبغي أن يخضع لحسابات التكلفة ـ العائد. ومع ذلك فإنه يمكن افتراض أن أنماط الإنفاق العام لدولة ما يعكس أولويات الحكومة أو الشعب في الدول ذات الأنظمة التمثيلية.

والثالثة، أن عوامل عديدة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتضافر وراء نمو دور الحكومة، ولذا فإن أية محاولة لتفسير هذا النمو بعامل واحد دون غيره ستكون ناقصة. وبالرغم من ذلك يمكن القول إن زيادة الإنفاق العام ترجع إلى زيادة الطلب على الخدمات العامة وزيادة تكاليف توفير هذه الخدمات، إلا أن كلاً من هذين المؤثرين يعمل في ظل ظروف اجتماعية وسياسية وتاريخية ينبغي أخذها في الاعتبار.

أولاً: حجم دور الحكومة في النشاط الاقتصادي

برز اهتمام متزايد خلال السنوات الأخيرة بظاهرة حجم دور الحكومة في النشاط الاقتصادي. وسياسات الإصلاح والتصحيح الهيكلي، والتي استهدفت بشكل أساسي تقليل هذا الدور، إنما جاءت من خلفية ذلك الاهتمام. ومن

المناسب أن نتفحص حجم الحكومة في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية ومتضمناته، وذلك لصلته الوثيقة بمستويات الإنفاق العام وتطوره.

إن زيادة دور الحكومة يعكس بدرجة كبيرة النمو المتزايد للطلب على الخدمات العامة. ومصدر القلق الرئيسي كان ولا يزال هو تأثير تنامي القطاع العام في طاقة النمو الكلية للاقتصاد. وإحدى أهم وظائف الإنفاق العام هي دعم النمو الاقتصادي من خلال تطوير امكانيات الانتاج وحفز الاستغلال الأمثل لقاعدة الموارد. ولذا فإنه لا يمكن التفكير في الإنفاق العام على أنه يمثل وجهاً من أوجه التمتع بنتائج النمو فقط، وإن كان ذلك يعتبر جزءاً صغيراً من وظائفه. وبعض أوجه الإنفاق العام لها ما يبررها في منظومة الأهداف التي تسعى إليها، إلا أنه لا بد من الإقرار بأن الدفاع عن أوجه أخرى بات أكثر صعوبة في ظل الشح المتزايد في الموارد. والإنفاق على التعليم والخدمات الصحية، مثلاً، يعتبر استثماراً في الموارد البشرية، وكذلك فإن الإنفاق على الهياكل الأساسية يعتبر ضرورياً ليكون الأداء الاقتصادي أكثر كفاءة. ولكن خارج نطاق هذه المجالات، فإن زيادة الإنفاق العام ستزيد من إمكانية الإخلال بعملية توزيع الموارد، وكذلك إمكانية تخفيض الحوافز للعمل والاستثمار. والحالة الواضحة لذلك هي أن زيادة الضرائب من أجل تمويل النمو في الإنفاق العام ستعمل على تقليل الحوافز لدى العاملين.

ولقياس حجم دور الحكومة في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية، فقد تم اختيار معايير ثلاثة هي: نسبة كل من الإنفاق العام والاستهلاك العام والاستثمار الحكومي للناتج المحلي الإجمالي. وكل معيار من هذه المعايير يمثل جانباً من جوانب التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي. وقد تم تعريف الإنفاق العام فيما سبق. والاستهلاك العام (Public Consumption) يشمل كل مجالات الإنفاق الجاري، وكذلك جميع أوجه الإنفاق العسكري. أما الاستثمار العام (Public Investment) فهو يغطي جميع الاستثمارات المالية وجميع الإنفاق الرأسمالي على الأصول المعمرة، باستثناء الدفاع. وقد تم عرض هذه المؤشرات في الجدولين رقمي (٢ ـ ١) و(٢ ـ ٢) لمجموعتي البلدان العربية النفطية وغير النفطية[٢].

(٢) تم اتباع التقسيم الذي يتبناه صندوق النقد العربي في تصنيف البلدان العربية في إعداده للتقرير الاقتصادي العربي الموحد منذ عام ١٩٨٨. انظر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٨، تحرير صندوق النقد العربي.

الجدول رقم (٢ ـ ١)
مؤشرات عن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
السعودية				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٥٦,٣	٦٨,٥	٥٢,٦	٤٨,٥
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٧,٨	٣٠,٠	٣٥,١	٣٣,٦
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	٢٤,٨	٢٩,٥	١٩,٨	١٣,٣
الامارات العربية المتحدة				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٣١	٣٣,٩	٣٧,٧	٤٣,٤
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	١١,٢	١٣,٦	١٩,٩	١٧,٤
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٣,٦	٧,٦	٥,٨	٦,٦
الكويت				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٣٠,٧	٤٥,٧	٥٨,٩	١١٠
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٢,٣	١٨,٤	٢٦,٤	٦٧,٦
الاستثمار العام/الناتج المحلي الاجمالي	٨,٦	١١,٥	٩,٣	٧,٤
عمان				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٥٤,٧	٤٦,٩	٤٦,٩	٤٤,٦
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	٢٧	٢٥,٤	٣٢	٣٧,٧
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٦,٩	١١,١	٨,٩	٨,٧
البحرين				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٢٩,٧	٣٢,١	٣٧	٣٤,٦
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٩,٠	١٨,٤	٢٥,٣	٢٥,١
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٣,١	١٢,٣	٩,٤	٧,٣
قطر				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٤٩,١	٥٦	٥٠,٣	٤٤,٥
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٦,١	٢٥,٤	٤٠,٤	٣٣,٩
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٦,٦	١١,٩	٦,٣	٥,٦
الجزائر				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٢٨,٥	٣٤,٥	٣٢,٦	٢٩,٣
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٤,٣	١٥,٧	١٦,٢	١٦,٤
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	١٠,٤	١٥,٣	١٢,٤	٧,٥
ليبيا				
الإنفاق العام/الناتج المحلي الإجمالي	٤٣,٧	٥٧,٣	٤٢,٤	٣١,٨
الاستهلاك العام/الناتج المحلي الإجمالي	٢٣,٢	٢٣,٦	١٧,١	١٦,٨
الاستثمار العام/الناتج المحلي الإجمالي	٢١,٤	٢٥,٠	١٢,٨	٦,٣

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: صندوق النقد العربي، الحسابات القومية للدول العربية (أعداد مختلفة)؛ جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة)، و International Monetary Fund [IMF], *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, DC, Various Issues).

الجدول رقم (٢ ـ ٢)
مؤشرات عن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي
في البلدان العربية غير النفطية (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
مصر				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٤٥	٦٣	٤٧,٦	٤٢,٤
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٢٣,٣	١٧,١	١٤,٢	١١
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٠,٦	٧,٢	٧,٦	١١,٢
سوريا				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٤١	٤٥	٢٩,٢	٢٤,٣
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٩,٧	١٥,٤	١٧,٨	١٥,٢
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٨,٦	١٨,٧	١٠,٠	٨,٢
تونس				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٣٢,٣	٣٩	٣٧,٤	٣٣,٥
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٥,٠	١٦,٢	١٦,٦	١٦
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٨,٨	١١	٩,٠	٧,٠
المغرب				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٣٣,٣	٣٤,٦	٢٨,٥	٢٧,١
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٧,٠	١٩,١	١٥,٦	١٥,٦
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١١,٩	٩,٦	٦,٩	٦,٩
الأردن				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٥٨,١	٤٦,١	٣٩,٤	٤٤,٤
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٣٤,٧	٢٧,٨	٢٦,٦	٢٥,٤
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٨,٩	١٣,٠	٨,١	٦,٢
السودان				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٩,٧	٢٩,٨	٣٦,٧	٣٢,٨
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٥,٠	١١,٠	١٧,١	١٥,٧
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٥,٤	٥,٠	٥,٠	٧,٤
اليمن(*)				
الإنفاق العام/ الناتج المحلي الإجمالي	١٩,٥	٣٩,٢	٣٣,٢	-
الاستهلاك العام/ الناتج المحلي الإجمالي	-	-	-	-
الاستثمار العام/ الناتج المحلي الإجمالي	٧,٠	١٢,٧	١١,٢	-

(*) اليمن هنا ترمز إلى اليمن الشمالي قبل الوحدة، وذلك لتكامل الإحصاءات حولها.
المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

كل من مؤشري الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يدل على ازدياد درجة التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي في البلدان العربية خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٣). وقد ترافق هذا النمو في الإنفاق العام في البلدان العربية مع الزيادة الكبيرة في أسعار النفط منذ عام ١٩٧٣.

وفي البلدان العربية النفطية فإن نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي قد ازدادت من ٤٠,٥ بالمئة خلال عقد السبعينيات إلى حوالى ٤٧ بالمئة خلال النصف الأول من الثمانينيات. وفي البلدان العربية غير النفطية فإن هذه النسبة قد ازدادت من ٣٥,٦ بالمئة إلى ٤٢,٤ بالمئة خلال الفترتين ذاتهما. إلا أنه ونتيجة لتدهور عائدات النفط في المجموعة الأولى وتناقص المساعدات الخارجية وتحويلات العاملين وتفاقم أزمة المديونية في المجموعة الثانية فقد أدى ذلك الى تناقص مستويات الإنفاق العام في كل من المجموعتين. وكان التباطؤ في معدلات نمو الإنفاق العام يفوق معدلات التباطؤ في نمو الناتج المحلي الإجمالي، ولذا فإن نسبة الأول إلى الثاني قد انخفضت الى حوالى ٤٠ بالمئة في المجموعة الأولى من البلدان و٣٤ بالمئة في المجموعة الثانية في النصف الثاني من الثمانينيات ومطلع التسعينيات. إلا أن الاستهلاك العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي قد واصل نموه المتصاعد في البلدان العربية النفطية. وعلى العكس من ذلك، فإن الاستثمار الحكومي قد ازداد بمعدلات ملحوظة في الفترات التي ازدهرت فيها العائدات النفطية. ومنذ منتصف الثمانينيات، فإن نسبة الاستثمار العام الى الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان العربية قد بدأت بالانخفاض نتيجة لاستكمال معظم مشروعات الهياكل الأساسية، ولأن تخفيض الإنفاق العام قد استهدف أولاً المكون الاستثماري، كما سيأتي تفصيله لاحقاً.

وفي هذا السياق، تنبغي الإشارة إلى ملاحظات مهمة ثلاث: الأولى أن دور الحكومة خلال هذه الفترة قد تحول من الاهتمام بتوفير السلع والخدمات ذات الصبغة العامة، الى تدخل مباشر لأغراض توليد الدخل وإعادة توزيعه بين فئات المجتمع. والثانية، أن أحد أهم أسباب الإنفاق على الاستهلاك كان زيادة تكاليف توفير العديد من الخدمات التي تكون الحكومة مسؤولة عنها عادة. ولو تم القياس باستخدام الأسعار الثابتة، فإن حصة الاستهلاك العام من الناتج المحلي الاجمالي ستتغير بدرجة قليلة جداً ولبعض البلدان فإنها قد تنخفض(٣). والمشكلة الأساسية في مثل هذه الخدمات هي أن إمكانية تطوير انتاجيتها تعتبر محدودة جداً، مما ينحو بتكاليفها إلى الارتفاع مقارنة بتكاليف السلع والخدمات الأخرى. وما لم ينمُ عرض هذه الخدمات

---

(٣) P. S. Heller, «Diverging Trends in the Shares of Nominal and Real Government Expenditure in GDP: Implications for Policy,» *National Tax Journal*, vol. 34, no. 1 (March 1981), p. 61.

بمعدلات أقل من معدلات الزيادة في الدخل، فإنه من المتوقع أن يزداد الإنفاق عليها كنسبة للناتج المحلي الإجمالي. **والثالثة**، أن هذه المؤشرات وحدها لا تعكس بصورة كاملة مدى تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي. فسياسات التدخل الحكومي عديدة. وهي في مجملها تلعب دوراً مهماً في تحديد مسار التنمية، وفي مستويات النشاط الاقتصادي. وهذه السياسات تتضمن أنظمة الضرائب وسياسات تمويل القطاع الخاص وتقديم الحوافز له، والسياسات المالية والنقدية عموماً.

وضمن أدبيات اقتصادات المالية العامة، سعى موسغريف (Musgrave) الى تطوير بعض الفرضيات حول الاتجاهات العامة لكل من الاستهلاك العام والاستثمار العام مقارنة بمراحل التنمية الاقتصادية مستخدماً نظريته حول الاحتياجات الاجتماعية. ويشير موسغريف إلى أن الاستثمار العام كنسبة من الاستثمار الكلي ينحو لأن يكون عالياً في المراحل الأولى والمتوسطة للتنمية. وفي المراحل الأولى، فإن هذا يحدث من أجل تطوير رأس المال الاجتماعي، وربما أيضاً من أجل توفير بعض السلع الخاصة بسبب غياب المهارات الأساسية والتراكم الرأسمالي لدى القطاع الخاص. وفي المراحل المتوسطة، فإن الاستثمارات الحكومية تعتبر «مكملة» لاستثمارات القطاع الخاص في توفير الاستثمارات الاجتماعية. وفي المراحل الأخيرة للتنمية فإن اجمالي الاستثمارات كحصة من الناتج المحلي الاجمالي تتجه إلى الارتفاع، بينما تتجه الاستثمارات العامة إلى الانخفاض أو البقاء ثابتة، مما يعني أن حصتها من الناتج المحلي الإجمالي تتجه للإنخفاض.

وغياب معايير واضحة سيعيق عملية تحديد مراحل التنمية التي مرت بها البلدان العربية، ومن ثم فلن يساعد في اختبار هذه الفرضية. ويمكن القول بأن التدخل الحكومي، سواء كان على شكل الإنفاق العام الاستهلاكي أو الاستثماري، كان ضرورياً في سنوات السبعينيات بسبب محدودية القطاع الخاص وضعفه في معظم البلدان العربية. وفي مراحل لاحقة، فإن الحاجة إلى مثل هذه الاستثمارات بدأت تقل بدرجة ملحوظة. إلا أنه من الواضح أيضاً أن التقلب في درجات التدخل الحكومي كان بسبب المؤثرات الخارجية، وبالذات التحولات في سوق النفط والتي أثرت بدورها في حجم الإيرادات العامة.

ثانياً: تطور الإنفاق العام في البلدان العربية

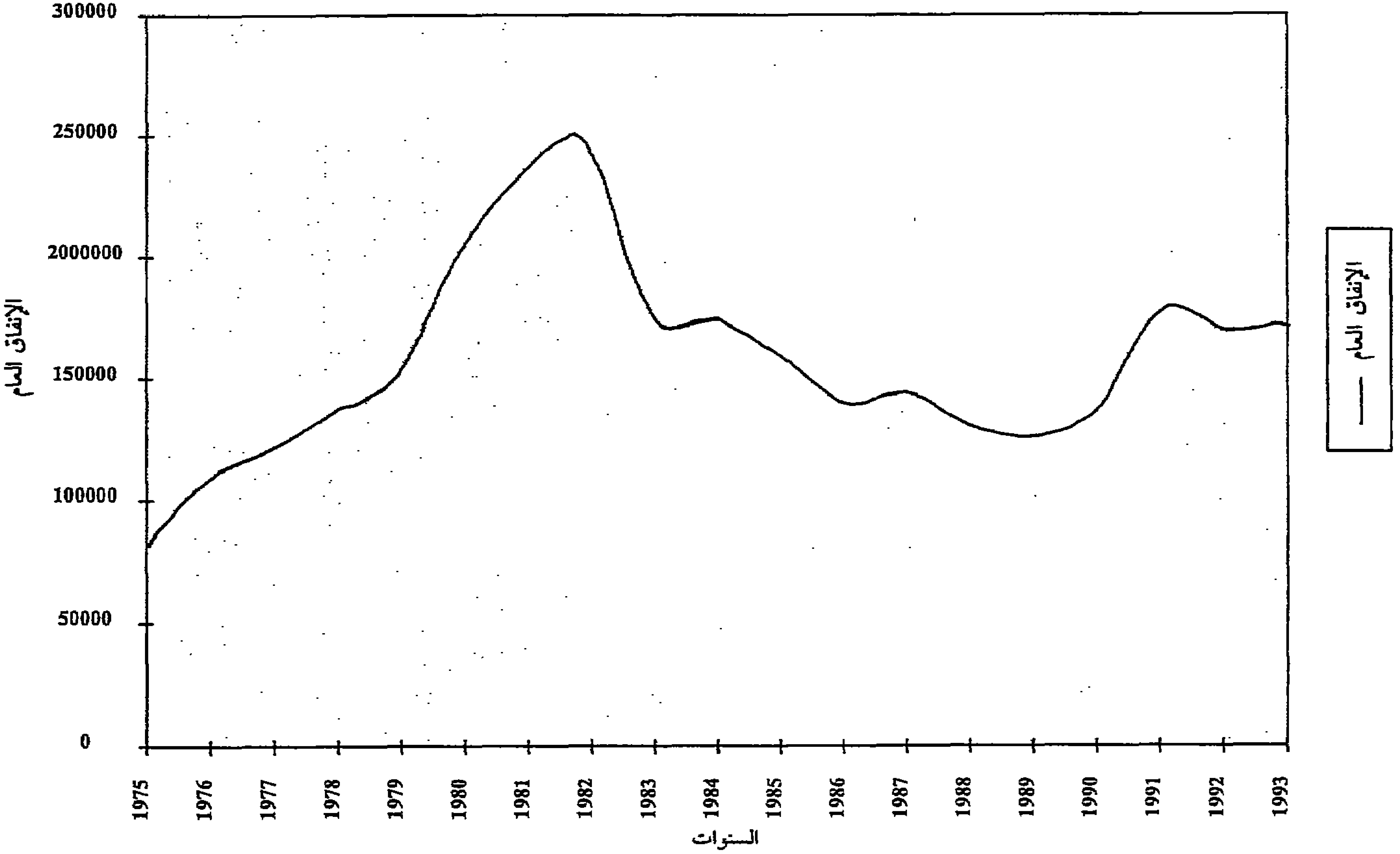
شهدت جميع البلدان العربية ارتفاعاً ملحوظاً في إنفاقها العام منذ مطلع السبعينيات. وقد بلغ متوسط معدل النمو السنوي لإجمالي الإنفاق العام العربي في

النصف الثاني من السبعينيات حوالى ٢٢ بالمئة. وقد عكست تلك التطورات بشكل أساسي السياسات التوسعية التي اتبعتها البلدان النفطية بدرجة كبيرة والبلدان العربية غير النفطية بدرجة أقل منذ تصحيح أسعار النفط عام ١٩٧٣. وقد أتاحت هذه الثروة المفاجئة للمجموعة الأولى من البلدان العربية، وكذلك المساعدات الخارجية وارتفاع أسعار المواد الأولية المصدرة وتحويلات العاملين للمجموعة الثانية زيادة قدرة البلدان العربية على الإنفاق في مجالات الخدمات الاجتماعية وتكوين البنى الأساسية وتنويع قاعدة النشاط الاقتصادي. والإنفاق العام العربي قد تعرض لثلاث فترات من الارتفاع الكبير، تزامنت الأوليان منها مع الزيادة الهائلة في أسعار النفط في مطلع وأواخر السبعينيات. أما الثالثة، فهي في مطلع التسعينيات وقد جاءت نتيجة الآثار المترتبة على حرب الخليج الثانية (انظر الشكل رقم (٢ ـ ١)). وبالمقابل، فإن فترات الانخفاض في الإنفاق العام العربي جاءت إما لتعكس التطورات السلبية في سوق النفط الدولية، كما هو الحال خلال الفترة منذ عام ١٩٨٢، وكذلك عام ١٩٨٦، أو لتعكس السياسات المالية التقييدية التي اتبعتها بلدان عربية عديدة من أجل كبح جماح التضخم والحد من آثار المعدلات المتسارعة في الإنفاق على موازين المدفوعات في تلك الأقطار، كما حدث في معظم البلدان النفطية خلال الفترة (١٩٧٧ ـ ١٩٧٨).

وبالرغم من الفروق الهائلة بين البلدان العربية حتى ضمن المجموعة الواحدة، إلا أنه يمكن القول بأن الإنفاق العام العربي خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٣) قد مر بخمس فترات متميزة: الفترة الأولى تغطي النصف الأول من السبعينيات، وفيها شهدت مستويات الإنفاق العام معدلات نمو عالية كان الحافز الرئيسي لها الارتفاع الأول في أسعار النفط عام ١٩٧٣. وجميع أنواع الإنفاق قد شهدت هذه الزيادة، وإن كان هناك نمو ملحوظ في الإنفاق الاستثماري من أجل تلبية الطلب المتزايد على البنية الأساسية ومشروعات الإسكان. وينبغي الاعتراف بأن التوسع في الإنفاق العام في العديد من الأقطار العربية كان لا يتناسب وطاقة الإيرادات لديها، أو الطاقة الاستيعابية للاقتصاد المحلي. وكنتيجة لذلك فان هذه البلدان قد واجهت مشاكل داخلية كبيرة تمثلت في معدلات تضخم عالية، ومشاكل خارجية على شكل عدم توازن في القطاع التجاري، والفترة الثانية التي امتدت خلال سنتين (١٩٧٧ ـ ١٩٧٨)، بالرغم من قصرها، إلا أنها كانت ضرورية لكبح جماح التضخم وإعادة التوازن إلى الاقتصاد المحلي. وقد اتجهت معظم الأقطار العربية لتقييد الإنفاق العام، وبالذات الإنفاق الاستثماري. وقد ساعد على ذلك ركود مستوى عائدات النفط خلال السنتين المذكورتين.

الشكل رقم (٢ ـ ١)

تطور الإنفاق العام في البلدان العربية (مليار دولار أمريكي)



إلا أن الارتفاع الثاني في أسعار النفط منذ عام ١٩٧٩ قد أدخل معظم البلدان العربية في دورة ثانية من القفزات الهائلة في الإنفاق العام. وقد ترافق هذا الارتفاع مع زيادة عدم الاستقرار السياسي الناجم عن الثورة الإيرانية في منطقة الخليج العربي وتوقيع اتفاقية كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل. ومنذ عام ١٩٨٠ بدأت معظم البلدان العربية تخصص حصصاً أكبر لإنفاقها العسكري(٤). وقد امتدت هذه الفترة الثالثة حتى مطلع عام ١٩٨٢. والملاحظة المهمة التي يجب ذكرها هي أنه خلال هذه المراحل الثلاث قد نعمت معظم البلدان العربية بفائض مالي كبير مكنها من مواجهة التقلبات الحادة أحياناً في مواردها. إلا أن هذه الصورة قد بدأت بالتغير منذ عام ١٩٨٢.

لقد أثبتت التغيرات التي حدثت في السوق الدولية للنفط منذ مطلع الثمانينيات أنها غير مؤقتة، وأنها باتجاهها لتأخذ صفة الاختلال الهيكلي الدائم الذي تحولت فيه السوق النفطية من سوق بائعين الى سوق مشترين، كما أن درجة تأثير وفاعلية منظمة أوبك والأقطار العربية قد بدأت بالاضمحلال على نحو مقلق. وقد وجدت هذه الأحداث صداها على نطاق واسع في المالية العامة لمعظم البلدان العربية(٥). وقد فاقم من ذلك بالنسبة للبلدان العربية غير النفطية التغيرات الكبيرة في السياسات الاقتصادية للولايات المتحدة منذ مطلع الثمانينيات، والتي تضمنت رفع أسعار الفائدة بمعدلات عالية مما استتبعه ارتفاع قيمة الدولار في سوق الصرف العالمية. وقد عنى ذلك أن كلاً من أعباء خدمة الدين الخارجي وقيمة فاتورة الواردات قد تضاعفت خلال فترة وجيزة. والتطور الأكثر أهمية في البلدان النفطية (المجموعة الأولى) هو لجوؤها الواحدة تلو الأخرى الى اتباع سياسة العجز في الموازنة الحكومية منذ عام ١٩٨٢. وقد لجأت بلدان عديدة في تلك الفترة الى الاعتماد على السحب من احتياطياتها المالية مع اعتماد قليل على الجهاز المصرفي

---

(٤) لمناقشة أوسع حول هذه النقطة، انظر: عبد الرزاق فارس الفارس، السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠: دراسة في الاقتصاد السياسي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣)، وبخاصة الفصل ٤.

(٥) حول التطورات في سوق النفط الدولية وأسبابها، انظر: Abdul Razak F. Al-Faris, *OPEC and the Market: A Study of Oil Price Rigidity, Determination and Differentials* (Boulder, CO: International Center for Energy and Economic Development, 1993), and S. Gupta and K. Marinda *Commodity Booms and Government Expenditure Responses*, WP/91/44 (Washington, DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1991).

المحلي. أما المجموعة الثانية من البلدان فقد أصبحت سياسة التمويل بالعجز من الملامح المألوفة لاقتصاداتها. وقد رافق ذلك اتباع معظم البلدان العربية لسياسات مالية تقييدية استهدفت الحد من التوسع في الإنفاق الحكومي كوسيلة للتحكم في حجم الطلب الكلي. وهذه الفترة الرابعة استمرت حتى أواخر عام ١٩٨٥.

والفترة الخامسة تبدأ منذ عام ١٩٨٦. وكان انهيار أسعار النفط عام ١٩٨٦ بداية لسلسلة من التطورات في كلا المجموعتين من البلدان. ومما زاد الطين بلة بالنسبة للمجموعة الأولى من البلدان هو تدهور قيمة الدولار الأمريكي الذي يعتبر العملة المستخدمة في تسوية التجارة الدولية في النفط، وكذلك عملة الارتباط للعديد من البلدان العربية. وللمجموعة الثانية من البلدان، فإن انهيار أسعار النفط قد ترتب عليه انحسار في موارد التمويل الخارجي بجميع أشكاله؛ الهبات والمنح وكذلك القروض. وتفاقم العجز في الموازنات العربية، وتدهور حجم الاحتياطيات المالية دفعا بلدان المجموعة الأولى الى زيادة الاعتماد على الجهاز المصرفي المحلي لتمويل هذا العجز. والقاسم المشترك بين جميع البلدان العربية هو لجوؤها في هذه المرحلة الى سياسات التصحيح الهيكلي التي استهدفت الحد من الإنفاق العام وتعزيز الإيرادات عن طريق تنمية عائدات الخدمات العامة وتوسيع القاعدة الضريبية، كما تضمنت تلك الاجراءات تدابير لتحسين أداء المؤسسات العامة ولاحقاً برامج لتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص، كما تضمنت رفع الدعم المقدم لبعض السلع أو تخفيضه، والحد من التوظيف في مؤسسات القطاع العام. وفيما عدا الفترة التي أعقبت حرب الخليج الثانية، فإن هذه الإجراءات قد شملت أيضاً الحد من الإنفاق العسكري(٦).

وسيكون من المناسب هنا تفحص التطورات التي طرأت على مكونات الإنفاق العام الكلي للبلدان العربية، وبخاصة المكونان الأساسيان، وهما الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري. وهذا التقسيم، على الرغم من التحفظات التي تبدى عليه مفيد ولا شك من جوانب عدة. وبعض الاقتصاديين يحاجج بأن من أهم

---

(٦) انظر: سعيد النجار، محرر، التصحيح والتنمية في البلدان العربية: ندوة مشتركة تحت إشراف صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي، أبو ظبي، ١٦ ـ ١٨ شباط (فبراير) ١٩٨٧ (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٧)، بخاصة ص ٢٠ ـ ٤٠.

فوائد هذا التقسيم أنه يساعد في القرارات الخاصة بالتمويل. ووفقاً لهذه الفرضية فإن الإنفاق الجاري ينبغي أن يمول دائماً عن طريق الضرائب، وإن الإنفاق الاستثماري يمكن تمويله من خلال الاقتراض. ولكن كلاً من النظرية الكينزية وما بعد الكينزية قد رفضت هذا المنطق على أساس أن التمويل من خلال الضرائب أو الاقتراض ينبغي أن يقرر من خلال دراسة الآثار النسبية لكل منهما في الاقتصاد(٧).

وتنبغي الإشارة إلى أن العديد من الاقتصاديين يبدون تحفظاتهم على هذا التصنيف الشائع، حيث إنهم لا يقبلون بتصنيف الإنفاق الجاري على البحث والتطوير، أو خدمات التوسع الزراعي أو الإنفاق على التعليم والصحة بأنه داخل ضمن الإنفاق الجاري وليس الإنفاق الاستثماري. ومع ذلك، ولأغراض المقارنة بين البلدان العربية، فسيتم الالتزام بالتصنيف العام الموضوع لكل من نوعي الإنفاق.

والجدولان رقما (٢ ـ ٣) و(٢ ـ ٤) يحويان الإحصاءات الخاصة بتقسيم الإنفاق العام الى إنفاق جارٍ وإنفاق استثماري في مجموعتي البلدان. وفي البلدان التي لا يكون مجموع الإنفاقين مساوياً لـ ١٠٠ بالمئة، فإن النسبة المتبقية تعبر عن مقدار التحويلات لمؤسسات القطاع العام والمؤسسات المتخصصة. والنقاش سيتركز على هذين المكونين من الإنفاق كنسب من إجمالي الإنفاق العام. ومقارنة الإحصاءات بالقيم المطلقة لن يحقق هدفنا في هذه الدراسة وذلك لسببين رئيسيين: الأول هو المشاكل المتعلقة بتحويل العملات المحلية الى عملة موحدة وما يرافق ذلك من قضايا تتعلق بسعر الصرف الذي ينبغي استخدامه وبخاصة في حالة وجود أكثر من سعر صرف واحد. والثاني، أن القيم المطلقة تفقد دلالتها المباشرة في حالة وجود اختلاف في المحددات الأساسية للإنفاق العام مثل الاختلاف في حجم السكان أو المساحة الجغرافية أو نسبة التحضر... الخ.

(٧) V. P. Gandhi, «Trends in Public Consumption and Investment: A Review of Issues and Evidence,» in: H. C. Recktenwald, ed., *Secular Trends of the Public Sector: Proceedings of the 32nd Congress of the International Institute of Public Finance, Edinburgh, 1976*, p. 88.

الجدول رقم (٢ ـ ٣)

نسبة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
السعودية				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٣١	٣٢,٤	٥٦,٨	٦٠,١
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٤١,٢	٤٣,٣	٣٧,٢	٢٩,٥
الامارات العربية المتحدة				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٥٠,٩	٥٩,٦	٧٨,٢	٧٩,٩
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٤٣,٥	٢٢,٣	١٥,٦	١٥,٢
الكويت				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٨,٥	٦١,٨	٧٨,٢	٩١,٠
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٢٧,٠	٢٤,٩	٢٠,١	٧,٨
عمان				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٩,١	٧٦,٤	٨٢,٥	٨٣,٢
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٣٠,٩	٢٣,٥	١٧,٥	١٦,٨
البحرين				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٥٨,٨	٦١,٧	٧٤,٦	٧٩,٦
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	١٠,٩	١٢,٣	٧,٥	٧,٣
قطر				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٨	٧٧,٣	٨٧,٦	٨٩,٧
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٣٢	٢٢,٧	١٢,٤	١٠,٣
الجزائر				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٣,٢	٥٥,٥	٦١,٤	٦٥,٣
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٣٦,٣	٤٤,٣	٣٧,٧	٢٥,٨
ليبيا				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٣١,٦	٣٠,٧	٤٩,٤	٧١,٥
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٥٠,٧	٤٥,١	٣١,١	١٩,٣

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: IMF, Ibid.

الجدول رقم (٢ ـ ٤)

نسبة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
مصر				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٥٦,٣	٥٨	٦٨,٢	٧٦,٢
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٢٩,٥	١١,٢	١٦,٤	٢٣,٨
سوريا				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٥٧,٠	٦٤,٩	٦٨,٧	٦٢
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٤٣,٠	٤١,٤	٣٤,١	٣٨
تونس				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٦,٦	٦٥,٢	٧١,٦	٧٧,٣
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٢٦,٦	٢٨,٢	٢٣,٩	٢٠,٨
المغرب				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٥,١	٧٢,٤	٧٦,٥	٧٤,٥
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٣٤,٠	٢٧,٢	٢٤,٣	٢٥,٥
الأردن				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٦,٩	٦٥,٧	٧٥,٢	٨٢,٣
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٣٢,١	٣٤,٣	٢٤,٨	١٧,٧
السودان				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٧٧	٨١,١	٧٢	٨١,٦
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٢٧,٢	١٧,٥	١٣,٦	١٦,١
اليمن				
الإنفاق الجاري/ إجمالي الإنفاق العام	٦٦,٢	٥٩,٨	٦٧,٧	٧٦,٧
الإنفاق الاستثماري/ إجمالي الإنفاق العام	٣٣,٨	٤٠,٢	٣٢,٣	٢٣,٣

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

وعموماً فإنه يمكن استخلاص جملة من الاستنتاجات من الجدولين المذكورين: **الأول** أنه في خلال عقد السبعينيات، فإن حصة الإنفاق الجاري في جميع البلدان العربية، باستثناء العربية السعودية وليبيا، قد فاقت حصة الإنفاق الاستثماري، وفي بعض الأحيان بنسبة كبيرة. وفي بعض البلدان مثل الكويت وعمان والبحرين وقطر وتونس والأردن والسودان واليمن فإن حصة الإنفاق الجاري كانت تشكل ضعفي حصة الإنفاق الاستثماري أو أكثر. وفي العديد من

البلدان العربية، وبخاصة النفطية منها، فإن الثروة المفاجئة قد دفعتها إلى توسيع التزاماتها ونشاطاتها، وبخاصة في مجال الخدمات العامة، مما زاد من الأجور وتكلفة شراء السلع والخدمات.

والثاني، أن هذا الاتجاه قد استمر في الفترات اللاحقة، حيث أصبحت نسبة الإنفاق الجاري في جميع البلدان العربية تفوق حصة الإنفاق الرأسمالي. وخلال النصف الأول من الثمانينيات فإن هذه الظاهرة ترجع إلى أن معدلات نمو الأول كانت تفوق معدلات نمو الثاني. أما في الفترتين اللاحقتين، أي منذ منتصف الثمانينيات وحتى عام ١٩٩٣، فإن سياسات التقشف قد طالت أوجه الإنفاق الاستثماري أكثر من الإنفاق الجاري. ولذا فإن معدلات التخفيض في الإنفاق الاستثماري فاقت معدلات التخفيض في الإنفاق الجاري مما أدى الى أن تستمر حصة الإنفاق الجاري من الإنفاق العام بالزيادة على حساب حصة الإنفاق الاستثماري. والإنفاق الجاري يشبه في بعض الأوجه التكاليف الثابتة للمؤسسة وذلك لأن موظفي الحكومة ينبغي دفع رواتبهم، وكذلك فإن رأس المال ينبغي صيانته. وبالمقابل فإن الإنفاق الرأسمالي يعتمد على الموارد الإضافية التي تستطيع الحكومة توفيرها[٨]. وفي الحالات التي تم فيها تخفيض الإنفاق العام، إما لترشيد الإنفاق أو لمعالجة الموازنة أو كجزء من سياسات الإصلاح الهيكلي، فإنه يلاحظ عموماً أن المتضرر الأكبر من هذا التخفيض هو الإنفاق الاستثماري. وهناك عدة أسباب لذلك منها أن خدمة الدين وتسديد الدين يشكلان جزءاً مهماً من الإنفاق الجاري، وهما التزامات يجب على الحكومة، بطبيعة الحال، الوفاء بهما. ومنها، أنه لأسباب سياسية واجتماعية تلجأ الحكومات الى عدم المساس بالأجور بالقيم الإسمية، ولذا فإن هذا المكون عادة ما يبقى ثابتاً أو يزداد[٩].

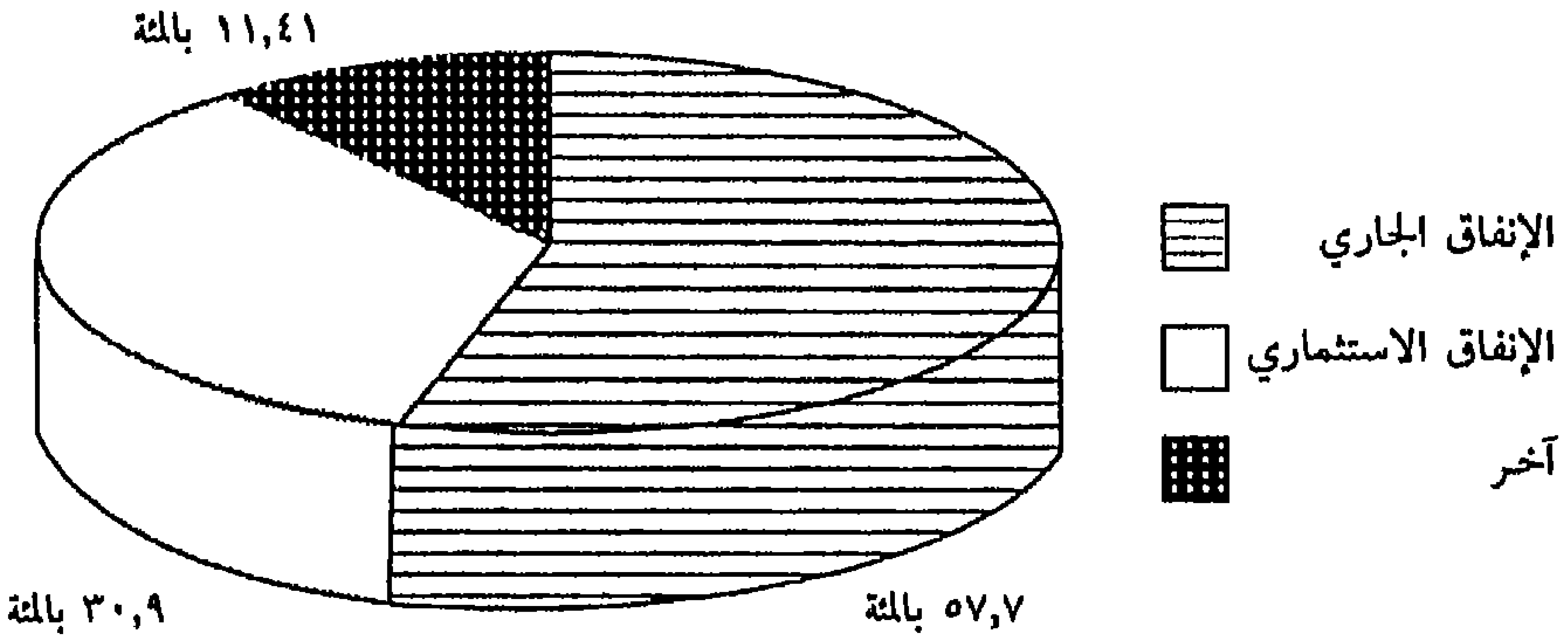
---

(٨) C. Enweze, «Structure of Public Expenditure in Selected Developing Countries: A Time-Series Study,» *Manchester School* (Manchester), vol. 41, no. 4 (December 1973), p. 444.

(٩) D. E. Sahn, «Public Expenditures in Sub-Saharan Africa during a Period of Economic Reforms,» *World Development*, vol. 20, no. 5 (1992), p. 678.

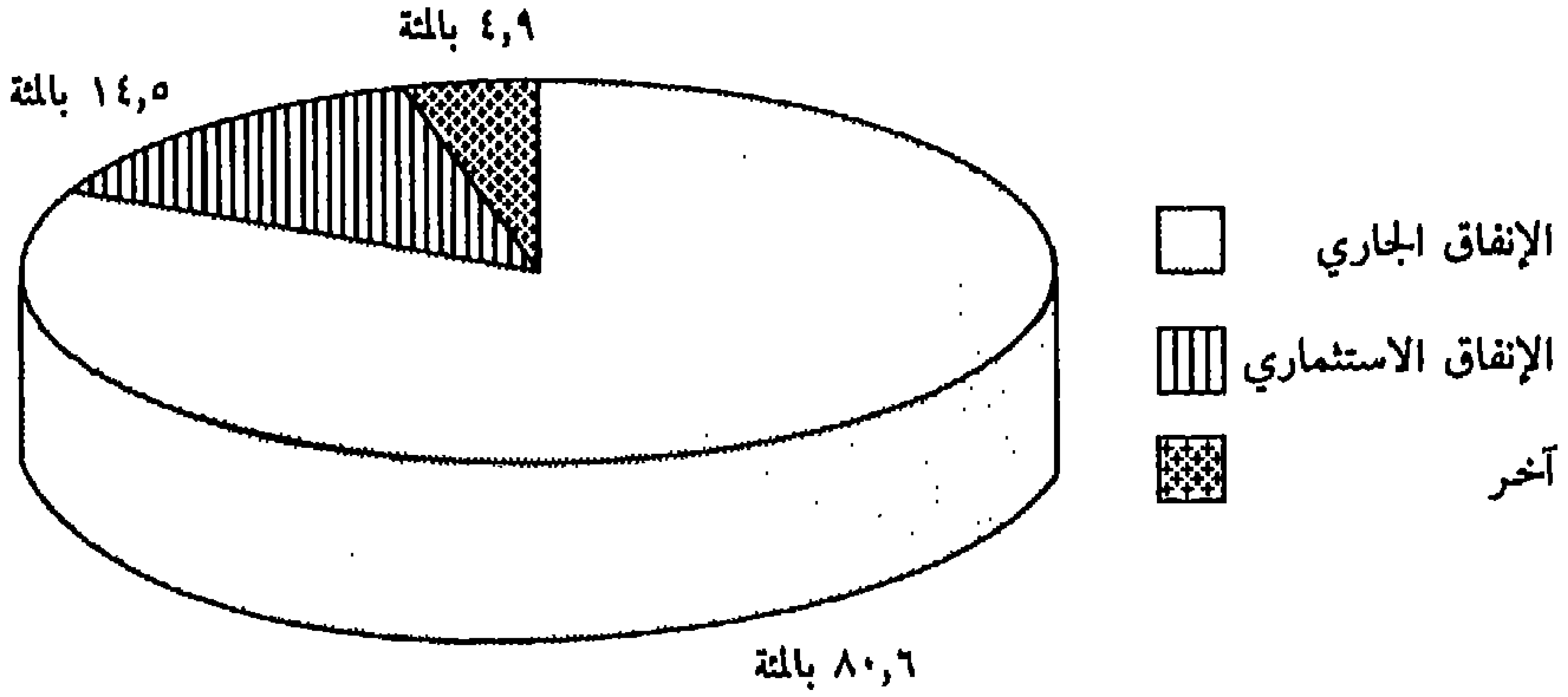
الشكل رقم (٢ ـ ٢)

حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام
في البلدان العربية الخليجية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨٠



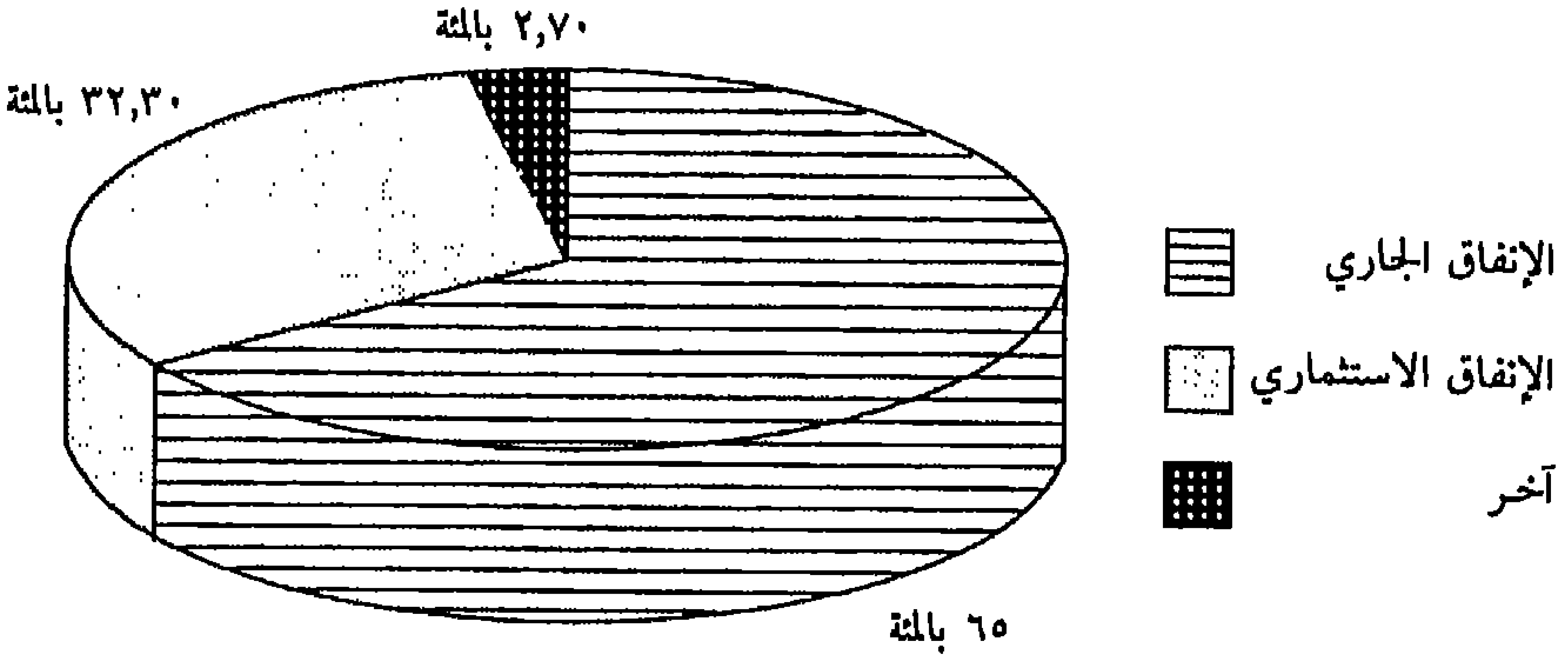
الشكل رقم (٢ ـ ٣)

حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام
في البلدان العربية الخليجية، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣



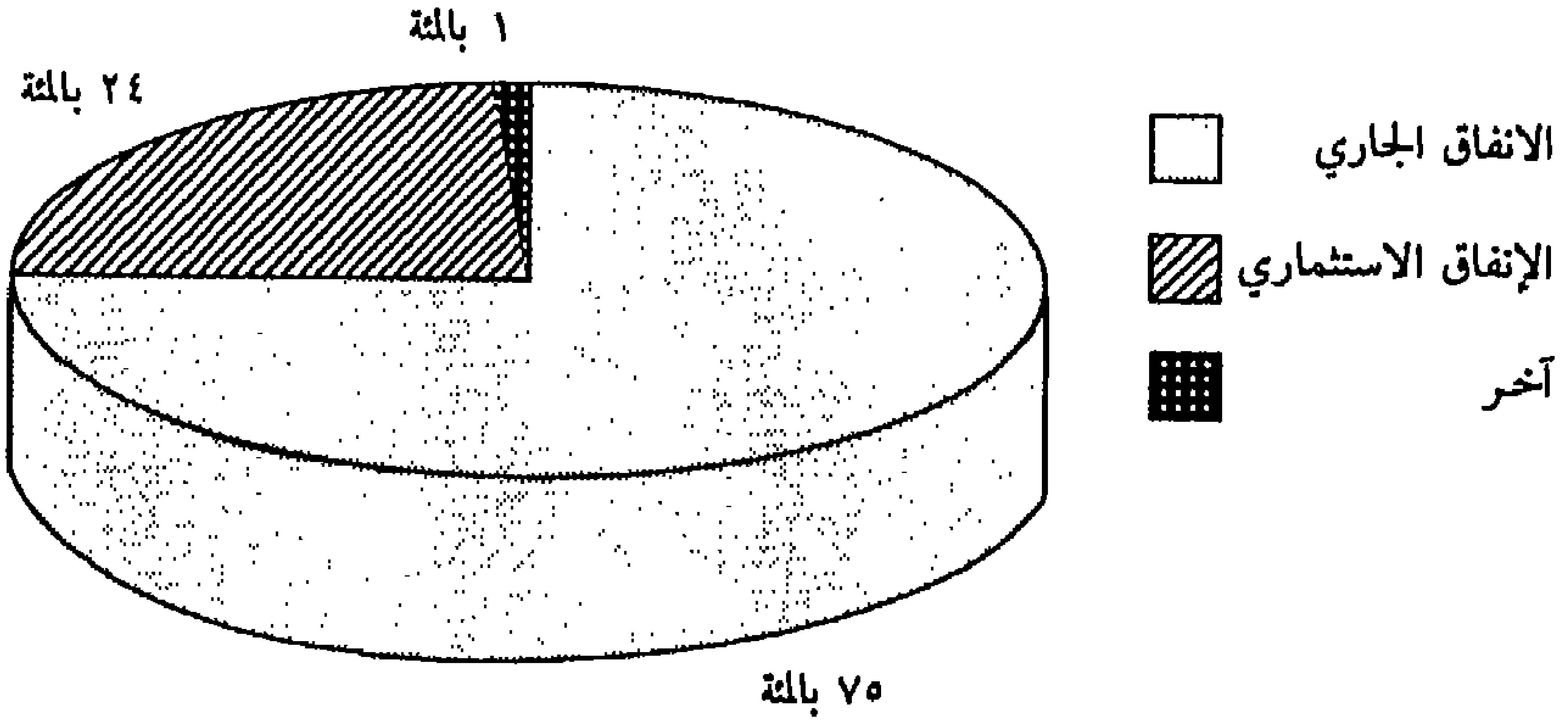
الشكل رقم (٢ ـ ٤)

حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨٠



الشكل رقم (٢ ـ ٥)

حصة كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان العربية غير النفطية، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣



والثالث، أن الإنفاق الجاري كنسبة من الإنفاق العام قد ازداد بدرجة ملحوظة في العديد من البلدان العربية خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣). وكان السبب الرئيسي لهذا الارتفاع هو أزمة الخليج الثانية خلال عامي ١٩٩٠ و١٩٩١. وفي البلدان الخليجية النفطية، فإن جلّ الزيادة في الإنفاق الجاري خصصت لأغراض تمويل العمليات العسكرية ولتقديم المساعدات المالية للدول المتضررة، ثم بعد انتهاء الأعمال الحربية الى الإنفاق على تأهيل القطاع النفطي والعسكري والمرافق الأساسية. أما بلدان المجموعة الثانية، فقد اضطرت هي الأخرى لتخصيص حصص متزايدة من إنفاقها العام للأغراض الجارية، وذلك من أجل تحمل أعباء نفقات الخدمات الاجتماعية والصحية لمواجهة عودة العمالة العائدة من بلدان الخليج(١٠).

والرابع، أن البلدان العربية، وحتى ضمن المجموعة الواحدة، قد أظهرت تبايناً كبيراً في معدلات نمو كل من نوعي الإنفاق، وكذلك في حصة كل منهما من جملة الإنفاق العام خلال المراحل المختلفة. وبالتأكيد فإن حجم واتجاه التغيرات في حصص الإنفاق في هذه البلدان يعتمدان على عوامل عديدة منها حصص هذه المكونات في المدة الأولية والتفضيلات السياسية الخاصة بأنماط الإنفاق، والسياسات المالية في الدول المجاورة (أو ما يسمى بالأثر المظهري Demonstration Effect)، ومدى توافر الموارد المالية والطرق التي تمول بها الموازنة، والعوامل الإقليمية مثل عدم وجود استقرار سياسي أو وجود نزاعات إقليمية.. الخ.

ثالثاً: التصنيف الاقتصادي للإنفاق العام

الخطوة التالية والطبيعية هي في محاولة تقديم دراسة أكثر تحديداً عن أنماط الإنفاق العام بحسب مخصصاته التفصيلية. وفي أدبيات المالية العامة هناك تقسيمان شائعان لأوجه الإنفاق العام هما: التبويب الاقتصادي (Economic Classification) والذي يوزع فيه الإنفاق العام الى مكوناته الرئيسية بحسب الوظيفة الاقتصادية مثل: الرواتب والأجور، الإنفاق على السلع والخدمات، الدعم والمدفوعات

(١٠) لمناقشة حول الأعباء المالية التي تحملتها البلدان العربية من جراء أزمة الخليج الثانية، انظر: الفارس، السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠: دراسة في الاقتصاد السياسي، ص ١٨٠ ـ ١٨٤.

التحويلية، ومدفوعات الديون المحلية والخارجية. كما يشمل هذا التبويب أيضاً تصنيف الإنفاق العام إلى إنفاق جارٍ وإنفاق استثماري، ولكن بسبب تناول ذلك في القسم السالف، فسيتم تجاوزه هنا. التصنيف الثاني هو التوزيع الوظيفي للإنفاق العام (Functional Expenditures). وهذا يشمل المكونات الأساسية للإنفاق العام طبقاً للوظائف الرئيسية للدولة مثل الإنفاق على التعليم والصحة والدفاع والتأمينات الاجتماعية والإسكان والزراعة.. الخ(١١).

ومثل هذه الدراسة تواجه صعوبات عدة، من أهمها غياب الإحصاءات التفصيلية للنفقات الحكومية الحقيقية، أو الفعلية. وفي العديد من البلدان العربية تتوافر إحصاءات عن مخصصات الموازنة للوزارات المختلفة، وهذه لا تسمح بتقسيم كافٍ لهذا الإنفاق بحسب التبويب الاقتصادي أو الوظيفي. يضاف الى ذلك أن بعض أوجه الإنفاق العام تخصص للوكالات الحكومية المستقلة أو الصناديق المتخصصة، وهذه تتضمن مصروفات لأغراض الرواتب أو شراء السلع والخدمات أو التكوين الرأسمالي. وللتغلب على هذه المشكلة فقد تم اللجوء إلى المصادر الدولية للإحصاءات التي تعنى بهذا التبويب، مثل نشرات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، كما تم الرجوع الى مصادر الإحصاءات المحلية كلما كان ذلك متوفراً.

والجدولان رقما (٢ ـ ٥) و(٢ ـ ٦) يحويان المعلومات الخاصة بالتقسيم الاقتصادي للإنفاق العام في كل من مجموعتي البلدان العربية. وقد تم الاقتصار على أهم أربعة أوجه لهذا الإنفاق والتي تشكل في معظم البلدان العربية أكثر من ٩٠ بالمئة من الإنفاق الجاري.

والمكون الأول والرئيسي من الإنفاق الجاري لغالبية البلدان العربية هو الأجور والرواتب. تشكل الرواتب والأجور عادة حصة مهمة من الإنفاق الحكومي في كل من الدول الصناعية والنامية على حد سواء. وحجم الأجور والرواتب في الإنفاق العام يرتبط بعلاقة موجبة وقوية بحجم التوظيف في القطاع العام.

---

(١١) حول تفاصيل أكثر عن التصنيف الاقتصادي والوظيفي للإنفاق العام، انظر: Alan A. Tait and Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, Occasional Paper; 10 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1982), and Jack Diamond and Peter S. Heller, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-86*, Occasional Paper; 69 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1990).

الجدول رقم (٢ ـ ٥)
التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في البلدان العربية النفطية(*)

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
السعودية				
الأجور والرواتب	٣٨,٠	٥٥,٧	٦٤,٦	٦٠,٢
السلع والخدمات	٢٢,٠	٢٤,٨	٢٥,٠	٢٢,٣
الدعم	٤٠,٠	١٢,٧	١٠,٢	٨,١
فوائد الديون	-	-	-	١٠,١
الامارات العربية المتحدة				
الأجور والرواتب	٣١,٨	٢٧,٦	٢٧,٩	٢٢,٤
السلع والخدمات	٤٤,٣	٦٠	٤٤,٥	٣٢,٤
الدعم	٢٣,٩	١١,٣	٦,٥	١١,٩
فوائد الديون	-	-	-	-
الكويت				
الأجور والرواتب	٤١,٥	٣٥,٣	٣٥,٤	٢٢,٢
السلع والخدمات	٣٩,٠	٣١,٣	٢٥,٧	٢١,٠
الدعم	١٩,٥	٣١,٤	٢٠,٧	٢٠,٤
فوائد الديون	-	-	-	-
عمان				
الأجور والرواتب	١٨,٦	١٧,٠	٢٢,٩	٢٥,٤
السلع والخدمات	٦٨,٢	٥٠,٥	٦٣,٩	٣٨,٥
الدعم	٧,١	٥,٠	٧,١	٦,٢
فوائد الديون	٣,٤	٢,٨	٦,٣	١٠,٩
البحرين				
الأجور والرواتب	٤٤,٦	٥٦,٨	٦٥,٢	٦٤,٢
السلع والخدمات	٣٥,٥	٣٢,٨	٢٣,٦	٢٢,٥
الدعم	١٢,٤	٩,٤	٨,٥	١٠,٠
فوائد الديون	١,٠	٠,٩	٢,٩	٣,٤
قطر				
الأجور والرواتب	-	-	٤٦	٤٠,٧
السلع والخدمات	-	-	-	-
الدعم	٢	٢,٨	-	-
فوائد الديون	-	-	-	-
الجزائر				
الأجور والرواتب	٤٣	٤٢,٤	٥١,٠	٥٠,٩
السلع والخدمات	٩,٧	٦	٤,٢	٤,٨
الدعم	١٣,٢	٥,١	٩,٧	١٥
فوائد الديون	٣,٩	٥,٠	٥,٧	١٠,٧
ليبيا				
الأجور والرواتب	-	-	٤٤,٨	٥٥,٨
السلع والخدمات	-	-	١٩,٧	١٧,٩
الدعم	٨,٣	-	٢,٧	١,٨
فوائد الديون	-	-	-	-

(*) النسب قد لا يصل مجموعها إلى ١٠٠ بالمئة وذلك بسبب وجود بعض المصروفات غير المصنفة.

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب وقد تم الاعتماد على: IMF, Ibid.; World Bank: *World Development Report* (Various Issues), and *World Tables* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, Various Issues);

جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة)، وصندوق النقد العربي: احصاءات المالية العامة، والمصادر الوطنية لاحصاءات الميزانية والمالية العامة.

الجدول رقم (٢ ـ ٦)
التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري
في البلدان العربية غير النفطية

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
مصر				
الأجور والرواتب	٣٥,٤	٢٧,٦	٢٦,٩	٢٣,٣
السلع والخدمات	٣٢,٣	٢٤,٧	٢٥,٢	١٣,١
الدعم	٣١,٠	٣٢,٠	١٩,٠	١٥,١
فوائد الديون	١,٣	١٠,٢	١٦,٠	٢٩,٧
سوريا				
الأجور والرواتب	٣٦,٢	٤٦,٣	٧٧	٧٤
السلع والخدمات	٤٠,٧	٣٨,٢	٩,٤	١١
الدعم	-	-	-	-
فوائد الديون	-	-	-	-
تونس				
الأجور والرواتب	٤٣,٤	٣٨,٥	٣٦,٦	٣٦,٤
السلع والخدمات	١٥,١	١٥,٢	٨,٩	٨,٣
الدعم	٣٣,٨	٣٩,٩	٣٦,٥	٢,٤
فوائد الديون	٥,٥	٨,١	١١,٧	١٢,٨
المغرب				
الأجور والرواتب	٤٧,٩	٤٦,٤	٤٥,٦	٥٠,٤
السلع والخدمات	٢٢,٦	١٨,٥	١٦,٤	١٥,٤
الدعم	٢٢,٣	٢٠,٢	٩,٩	٤,٢
فوائد الديون	٧,١	١٤,٩	٢٥,٥	٢٨
الأردن				
الأجور والرواتب	٧٣,٩	٢٠,٩	٢٠,١	١٩
السلع والخدمات	-	١٠,٦	٧,٠	٥,٩
الدعم	٢٢,٣	٢٣	١١,٩	٥,٨
فوائد الديون	٣,٦	٦,٨	١٦,٢	٢٧,٠
السودان				
الأجور والرواتب	١٨,٩	١١,٦	٢٣,٥	٤,٥
السلع والخدمات	١٠,٠	٧,٧	٧,١	٥,٩
الدعم	-	-	-	-
فوائد الديون	٧,١	١٥,٣	٢٥,٤	-
اليمن				
الأجور والرواتب	٦٥,٧	٧٤,٩	٧٦,٦	-
السلع والخدمات	٢٤,٦	١٣,٤	١١,٨	٨,١
الدعم	٨,٦	١٠,٧	٨,٥	٨,١
فوائد الديون	١,٢	١,٠	٣,٨	١١,٢

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

ويلاحظ أنه كلما ازداد نصيب الفرد من الدخل القومي، فإن حصة الأجور الحكومية كنسبة من الإنفاق العام تتجه إلى الانخفاض. والافتراض أنه في الدول النامية يشكل القطاع العام والقوى العاملة الموظفة لدى الحكومة، ومن ثم حجم أجورها جزءاً كبيراً من القوى العاملة الكلية. وكلما ازداد التطور الاقتصادي، ازداد حجم القطاع الخاص أهمية وتناقص دور الحكومة في توفير الخدمات العامة. ومن المفترض أن يؤدي ذلك الى تناقص دور الحكومة في خلق الوظائف، ومن ثم انخفاض حصة الأجور والرواتب الحكومية في الإنفاق العام.

وخلال عقد السبعينيات كانت الأجور والرواتب تشكل متوسطاً قدره ٣٦,٣ بالمئة من الإنفاق الجاري في بلدان المجموعة الأولى، وحوالى ٤٥,٩ بالمئة في بلدان المجموعة الثانية. وقد استمرت حصة الأجور باتجاهها التصاعدي في بلدان المجموعة الأولى حتى عام ١٩٩٠، ثم اتجهت إلى الانخفاض بعد ذلك، بينما شهدت هذه الحصة تقلبات كبيرة في بلدان المجموعة الثانية، إذ اتجهت إلى الانخفاض خلال النصف الأول من الثمانينيات، ثم الارتفاع خلال النصف الثاني منه، ثم الانخفاض بعد ذلك ومنذ العام ١٩٩٠.

ولكن هذا المتوسط الحسابي يخفي في طياته تبايناً كبيراً بين البلدان في كل من المجموعتين. وضمن المجموعة الأولى، فإن السعودية قد شهدت ارتفاعاً كبيراً في مخصصات الأجور والرواتب في النصف الأول من الثمانينيات مقارنة بعقد السبعينيات. ولكن جزءاً مهماً من هذا الارتفاع يعود الى اتباع تصنيف جديد لهذا الإنفاق منذ عام ١٩٧٨/١٩٨٩. والتغير الأساسي يتمثل في أن المدفوعات التحويلية للمؤسسات الحكومية المستقلة والتي كانت تصنف تحت عنوان «إنفاق جار آخر» قد بدأ إعادة تبويبها، حيث تم اضافة الأجور والرواتب، الى باب المصروفات الجارية، بينما صنف الإنفاق على المشروعات ضمن الإنفاق الاستثماري. وكنتيجة لذلك، فإن الارتفاع الكبير في حصة الأجور والرواتب وكذلك السلع والخدمات الذي سجل بدءاً منذ عام ١٩٧٩ يمثل النمو الطبيعي لهذه الأبواب، كما يمثل إعادة التصنيف للمصروفات التي سبق ذكرها. ولأن إعادة التصنيف هذه لا يمكن تطبيقها على السنوات السابقة، فإنه من الصعب إجراء مقارنات ذات معنى[١٢].

(١٢) حول تطور الإنفاق العام في السعودية، انظر: John R. Presley, *A Guide to the Saudi Arabian Economy* (London: Macmillan, 1984), pp. 22-27.

وارتفاع حصة الأجور والمرتبات في الامارات العربية المتحدة خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٠) يعود إلى زيادة مستويات الأجور الذي تقرر في منتصف عام ١٩٧٧. أما انخفاض حصته بشكل ملحوظ خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣) فيرجع بشكل أساسي الى زيادة المنح للخارج والتي ارتبطت بأزمة الخليج الثانية. وتطور مشابه قد حدث في الكويت أيضاً، حيث إن الارتفاع الأول في أسعار النفط قد دفع الحكومة إلى زيادة المرتبات والأجور عام ١٩٧٤/ ١٩٧٥ بنسبة تصل الى ٢٠ ـ ٣٠ بالمئة. والارتفاع الثاني في أسعار النفط دفع أيضاً إلى زيادة مماثلة في موازنة عام ١٩٧٩/ ١٩٨٠ التي تضمنت زيادة بنسبة ٢٠ بالمئة في الرواتب لجميع الموظفين المدنيين. وينبغي تذكر أن الاحصاءات الخاصة بالكويت خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٢) هي تقديرية، وذلك بسبب الغزو العراقي لها. والإنفاق العام الذي ارتفع بحوالى ١٣٠ بالمئة خلال هذه الفترة خصص ٨٠ بالمئة منه لتغطية تكاليف الحرب وتمويل عمليات عاصفة الصحراء. ومع ذلك فإن حصة الأجور والمرتبات قد بقيت تمتص أكثر من خمس الإنفاق الجاري، وذلك بسبب قرار الحكومة برفع الرواتب والأجور للموظفين الكويتيين بنسبة ٢٥ بالمئة بدءاً من آذار/ مارس ١٩٩٢. وأما في البحرين، فإن الأجور والرواتب قد ظلت تستحوذ على نسبة عالية من الإنفاق الجاري: حوالى الثلثين منذ عام ١٩٨٥. والسبب في ذلك يعود إلى صغر حجم الاقتصاد البحريني وكبر الحجم النسبي للقطاع الحكومي والخدمات التي يقدمها.

وضمن **المجموعة الأولى** من البلدان العربية، فإن الجزائر وليبيا تشكلان حالة خاصة، وذلك بسبب اتساع تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي. وبالرغم من أن الإنفاق الجاري في الجزائر قد انخفض في خط مواز لتوسع الناتج المحلي الاجمالي منذ عام ١٩٨٠، فإن نسبة الإنفاق العام للناتج المحلي الإجمالي قد ظلت تقريباً تتقلب ضمن حدود ثابتة. وبالرغم من التقلبات في مكونات الإنفاق الجاري، فإن حصة الأجور والمرتبات قد ظلت في حدود ٤٣ بالمئة، ارتفعت بعدها منذ منتصف الثمانينيات الى ٥١ بالمئة. وجزء كبير من الزيادة في الأجور والمرتبات يعود الى زيادة التوظيف في القطاع العام الذي استمر بالارتفاع بمعدلات تبلغ ٥ ـ ٦ بالمئة سنوياً مقارنة بمعدلات نمو للناتج المحلي الاجمالي تبلغ ٤ بالمئة بالقيم الحقيقية. أما في ليبيا، فإن الإنفاق الجاري (الذي يطلق عليه الإنفاق الاعتيادي) هو أقل من قيمته الحقيقية، وذلك لأنه لا يتضمن المخصصات التي يطلق عليها «مخصصات خاصة». وبالرغم من أنه لا توجد إحصاءات موثوقة عن حصة الأجور والرواتب من الإنفاق الجاري الليبي في السبعينيات والنصف الأول

من الثمانينيات، إلا أن التقديرات تشير إلى أن هذه النسبة قد تصل الى حوالى النصف. ولكن الحكومة الليبية، في مواجهة انخفاض عائدات النفط، لجأت الى سياسة تقييد الإنفاق العام، وذلك من خلال: (١) تخفيض حجم القوى العاملة في القطاع العام وتحويل الفائض منها إلى القطاعات المنتجة؛ (٢) عدم زيادة الأجور والمرتبات منذ عام ١٩٨٢؛ (٣) تخفيض علاوات السكن لموظفي الحكومة[١٣].

أما بين المجموعة الثانية من البلدان العربية، فإن النصيب الأكبر من الإنفاق الجاري في مصر يخصص للدعم وليس للأجور والرواتب. وحصة هذه الأخيرة قد انخفضت من الثلث في السبعينيات الى أكثر من الربع قليلاً في الثمانينيات ثم الى ٢٣ بالمئة في التسعينيات. إلا أن الأجور بالقيم الاسمية قد ازدادت بمعدلات كبيرة خلال هذه الفترة، ويقدر أنها قد تضاعفت خلال السنوات (١٩٨٢ ـ ١٩٨٧) وذلك بسبب زيادة الرواتب وزيادة عدد الموظفين في القطاع الحكومي من ٢,٣ مليون إلى ٣،١ مليون موظف. وفاقت زيادة معدلات التوظيف في القطاع العام معدلات الزيادة في السكان مما أدى الى ارتفاع نسبة موظفي الحكومة في جملة السكان من ٥,٤ بالمئة عام ١٩٨٢، الى ٦,١ عام ١٩٨٧. ومعظم هذه الوظائف كانت في الحكومات المحلية (٥٠ بالمئة) بينما ازداد عدد الموظفين في الحكومة المركزية بمقدار ١٥ بالمئة فقط. وبالرغم من أن عدد الموظفين في القطاع العام مرتفع، إلا أن أجورهم تعتبر منخفضة ومستمرة في الانخفاض بالقيم الحقيقية. وخلال الفترة (١٩٨٢ ـ ١٩٨٧) فإن متوسط الزيادة في الرواتب للموظفين كانت ٣٧ بالمئة، بينما انخفضت الأجور بالمعدلات الحقيقية بمقدار ٤٠ بالمئة[١٤]. وأما في سوريا، فإن الارتفاع الكبير في حصة الأجور والرواتب خلال النصف الثاني من الثمانينيات ومطلع التسعينيات يرجع الى الزيادة التي حصلت في مخصصات هذا الباب بمقدار ٩ بالمئة عام ١٩٨٨ ثم بمقدار ٢٥ بالمئة عام ١٩٨٩.

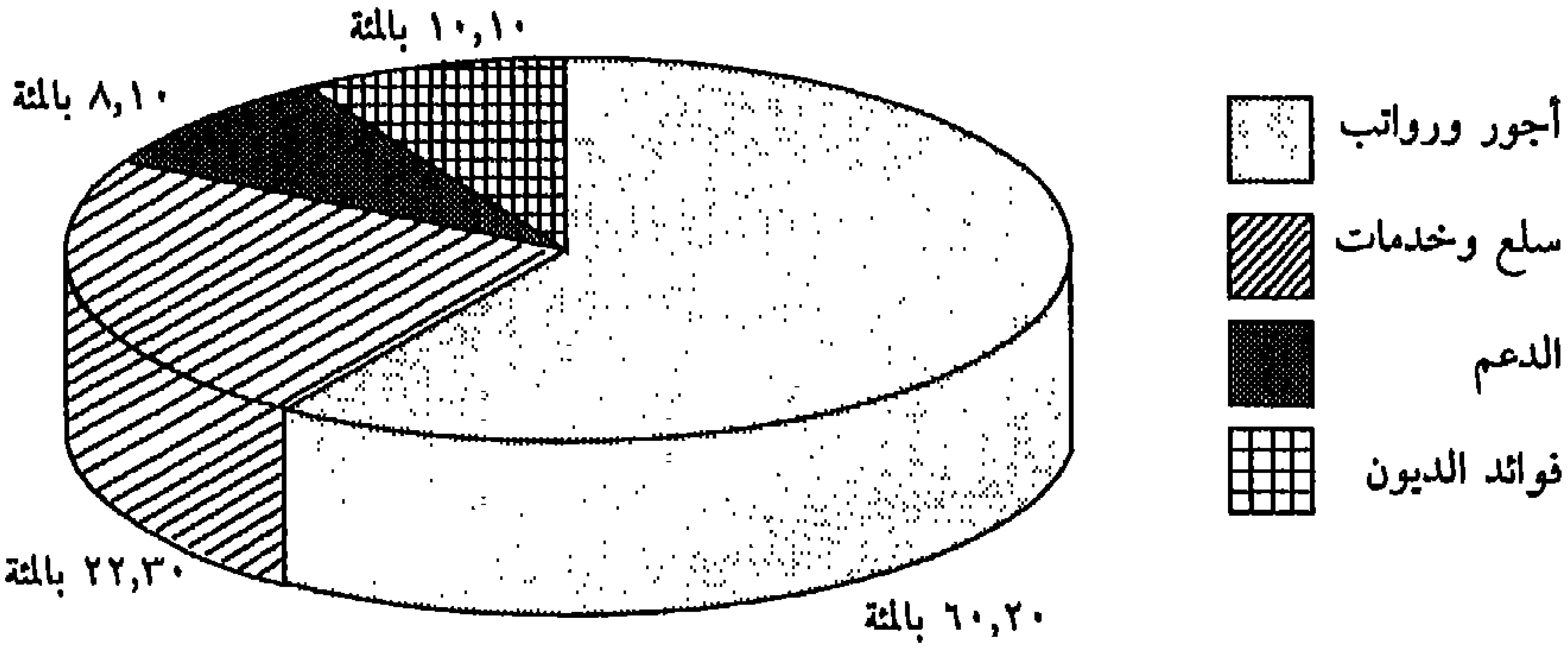
---

(١٣) حول تطور الإنفاق العام في ليبيا، انظر: مصرف ليبيا المركزي، «الإنفاق العام في حقلي الصحة والتعليم خلال الفترة ١٩٧٠ ـ ١٩٨٥،» النشرة الاقتصادية، السنة ٢٦، الأعداد ١٠ ـ ١٢ (تشرين الأول/اكتوبر ـ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦).

(١٤) حول مصر، انظر: Sadiq Ahmed, *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends*, World Bank Staff Working Papers; no. 639 (Washington, DC: World Bank, 1984), and World Bank, *Egypt: Review of the Finances of the Decentralized Public Sector* (Washington, DC: World Bank, 1987).

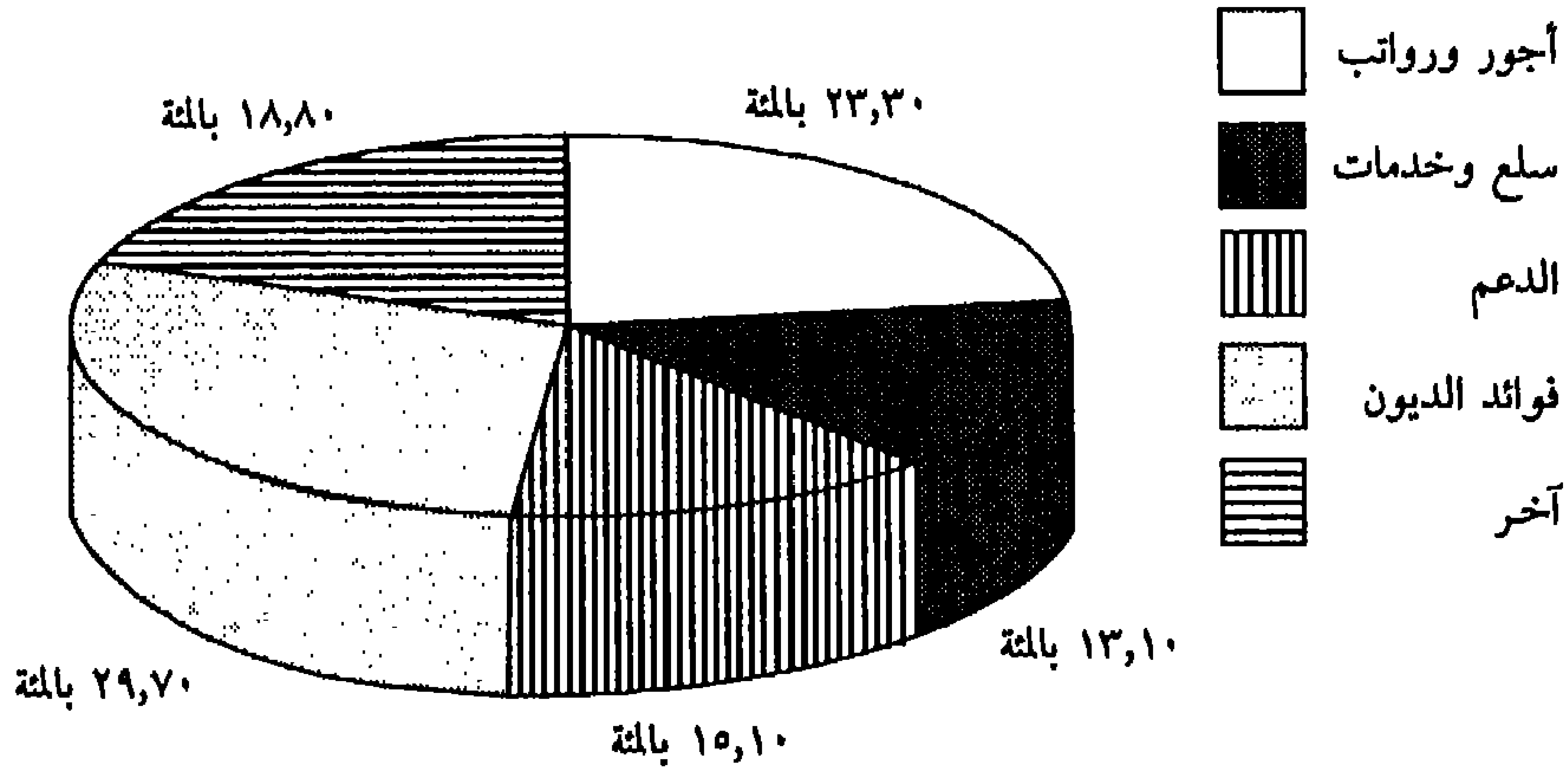
الشكل رقم (٢ ـ ٦)

التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في العربية السعودية، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣



الشكل رقم (٢ ـ ٧)

التصنيف الاقتصادي للإنفاق الجاري في مصر، ١٩٩٠ ـ ١٩٩٣



وتونس والمغرب من البلدان العربية التي حاولت إجراء بعض السياسات الإصلاحية في سنوات مبكرة. وقد شملت تلك الإجراءات، ضمن أمور أخرى، التحكم في الإنفاق العام، وبالذات الجاري منه. وفي تونس تم تجميد الأجور والمرتبات عند المستويات التي كانت سائدة فيها عام ١٩٨٤ لمدة سنتين، واستمر هذا التجميد خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٨٧). وفي عام ١٩٨٨ تمت زيادة المرتبات بمقدار ٣ بالمئة على أساس الإنتاجية، وفي عام ١٩٨٩ تمت زيادتها مرة أخرى بمقدار ٥ بالمئة. وأما في المغرب، فإن التحكم في كل من الأجور والرواتب والدعم قد ساعد على تخفيض الإنفاق الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الى ٢٠,٦ بالمئة خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٨٨). وفي السودان، فإن تقسيم الموازنة لا يسمح بالتحليل الاقتصادي أو الوظيفي للأبواب المختلفة. والإنفاق على الأجور والرواتب موزع بين أبواب الموازنة المختلفة، ولذا فإن النسب الواردة في الجدول رقم (٢ ـ ٦) لا تمثل القيم الحقيقية لحصة الأجور من الإنفاق الجاري. والدلائل تشير إلى أن الأجور والمرتبات تشكل جزءاً كبيراً من الإنفاق الجاري. وبالرغم من التدهور الاقتصادي، إلا أن الحكومة قد استمرت في سياستها في زيادة عدد الموظفين في الإدارات الحكومية. وقد ازداد معدل النمو السنوي للموظفين بنسبة ٦ بالمئة مقارنة بمعدل نمو للناتج المحلي الاجمالي بمقدار ٢,٥ بالمئة سنوياً.

والمكون الثاني للإنفاق الجاري هو الإنفاق على شراء السلع والخدمات. وهذا يشمل جميع السلع والخدمات التي تم شراؤها في السوق أو تم تسلمها من خلال قروض أو منح. وهذه تتضمن المواد الأولية ومعدات المكاتب وإيجارات المباني والوقود ومدفوعات الكهرباء والماء ومصروفات السفر والمكالمات الهاتفية والمعدات التي تقل أعمارها عن سنة. ولا يشمل هذا البند الأصول الرأسمالية الثابتة والمخزون والأرض. وفي معظم البلدان، الصناعية والنامية، فإن من أقوى العوامل المؤثرة في زيادة الإنفاق على السلع والخدمات هو زيادة الإنفاق العسكري. وينعكس هذا بوضوح في الإنفاق الجاري للبلدان العربية التي لديها إنفاق عسكري مرتفع مثل عمان والامارات العربية المتحدة، وبدرجة أقل السعودية ومصر وسوريا(١٥).

ولعل من أكثر مخصصات الإنفاق الجاري إثارة للجدل والاهتمام، وبخاصة

(١٥) Tait and Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, p. 21.

في السنوات الأخيرة، هي مخصصات الدعم والمدفوعات التحويلية. والدعم يشمل جميع أنواع الدعم المقدم للسلع والخدمات، كما يشمل التحولات من الحساب الجاري للصناعات الخاصة أو المنح لمؤسسات القطاع العام، وذلك لتعويض الخسائر الناجمة عن سياسات الحكومة. والتحويلات الجارية تتضمن التحويلات للمستويات الأخرى من الحكومة لأغراض جارية، ومنحاً لمؤسسات خاصة غير ربحية، والمدفوعات النقدية للعائلات؛ مثل مدفوعات الضمان الاجتماعي ومدفوعات البطالة عن العمل وتقاعد موظفي الخدمة المدنية... الخ(١٦).

وجميع سياسات وإجراءات التصحيحات الهيكلية التي تبنتها البلدان العربية قد اشتملت في أولوياتها محاولة إلغاء الدعم أو تقليصه الى أبعد الحدود. والمنطق الاقتصادي وراء تلك السياسات لا يتمثل في تخفيض الأعباء المالية للحكومة فقط، وإنما إزالة التشوهات التي يحدثها التدخل الحكومي في آلية السوق. وباستثناءات قليلة، فإن حصة الدعم قد شهدت انخفاضاً متواصلاً في معظم البلدان العربية، وفي بعضها بمعدلات كبيرة.

وفي بلدان المجموعة الأولى، فإن الارتفاع الهائل في عائدات النفط قد أوجد لحكومات هذه البلدان المبررات والوسيلة أيضاً لتقديم العديد من الخدمات الاجتماعية مجاناً أو بتكاليف منخفضة جداً، كما أن بعضها قد وسع قائمة هذه المجالات المدعومة لتشمل أسعار الكهرباء والماء والوقود وبعض أنواع السلع الغذائية(١٧). وخارج البلدان الخليجية، فإن مقدار الدعم في الجزائر قد شهد تقلبات في مستوياته خلال الفترة محل الدراسة. ومن ضمن الدعم، فإن حوالى ٨٥ بالمئة منه قد خصص للمؤسسات العامة أو لمصاريف أخرى تتعلق بالرفاه الاجتماعي.

---

(١٦) المصدر نفسه، ص ٢٣.

(١٧) في دراسة عن الدعم في دول مجلس التعاون الخليجي أشارت إلى أنه في عام ١٩٨٨ كان الدعم المقدم لاستهلاك الماء يتراوح بين ٣٤,٥ بالمئة من التكلفة في عمان إلى ٧٨,٥ بالمئة في السعودية. وأن دعم الاستهلاك الكهربائي يبلغ ٣٨,٥ بالمئة من التكلفة في عمان و٩٠ بالمئة في الكويت. انظر: Maurice Girgis and Radwan Shaban, *The Impact of Incentives on Industrial Development in the Gulf Cooperation Countries* ([n. p.]: Gulf Cooperation Council, 1988),

نقلاً عن: Ram Chopra, « Cost Recovery of Social Services and Utilities in GCC Countries,» paper presented at: Workshop on Fiscal Policy Coordination in the GCC Countries, Abu Dhabi, 23 - 25 September 1991, p. 6.

إلا أن الدعم يستحوذ على حصة عالية من الإنفاق الجاري في معظم البلدان العربية غير النفطية. وفي مصر، فإن الدعم قد أدخل في الموازنة منذ مطلع الخمسينيات، ولكنه لم يحز على أهمية كبيرة حتى عام ١٩٧٣. ومنذ ذلك التاريخ فإن الإنفاق على الدعم أصبح يزداد بمعدلات متسارعة. وعلى سبيل المثال فإنه خلال الفترة (١٩٧٦ ـ ١٩٨١/ ١٩٨٢) فإن مخصصات الدعم ازدادت بمعدلات نمو سنوية تبلغ ٣٦ بالمئة. والمكون الأساسي للدعم هو الغذاء الذي يشكل ٧٠ بالمئة. والمكونات الأخرى تتضمن المواصلات والزراعة والملبوسات والطاقة (الكيروسين والغاز) والصحف. ومما فاقم من قضية الدعم في مصر هو تأثر هذه التكلفة بالمؤثرات الخارجية. وحجم هذا الدعم الذي يشكل نسبة كبيرة من الإنفاق الجاري يعتمد بدرجة كبيرة على حركة الأسعار الدولية للأغذية وبالذات القمح. والسبب يعود الى أن مكونات الأغذية المستوردة تشكل الجزء الأكبر من الأغذية المدعومة، ولأن الأسعار المحلية لبيع هذه السلع المدعومة كانت أكثر ثباتاً من أسعار الاستيراد[(١٨)].

ويشير الجدول رقم (٢ ـ ٦) الى أن حصة الدعم من الإنفاق الجاري قد انخفضت خلال الفترة المذكورة، وهذا الانخفاض قد حصل بالقيم الاسمية والقيم الحقيقية على حد سواء. ونصيب الفرد من الدعم في مصر انخفض بمقدار الثلثين خلال الفترة (١٩٨٢ ـ ١٩٨٨) من ١١٧ جنيهاً الى ٣٧ جنيهاً. ومقدار هذا الدعم كان يبلغ في تونس أكثر من ثلث المصروفات الجارية خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٠)، وفي المغرب والأردن أكثر من الخمس خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٥). إلا أنه منذ منتصف الثمانينيات فإن مقدار الدعم في جميع هذه البلدان قد انخفض بمعدلات كبيرة ومتسارعة.

والمكون الأخير للإنفاق الجاري هو مدفوعات الديون الحكومية، أو ما يطلق عليه أحياناً مدفوعات الفوائد (Interest Payments). وهذه تشمل جميع المدفوعات لتغطية فوائد الديون التي تحملها الحكومة للجهات المحلية أو الأجنبية. وبما أن مدفوعات الفوائد ترتبط عادة بأسعار الفائدة السائدة في السوق، فإن حجم هذه المدفوعات يتأثر بدرجة كبيرة بمعدلات التضخم. وقد لوحظ أن الإنفاق الدفاعي هو أحد أهم العوامل المفسرة لارتفاع مدفوعات الديون. ويبدو أن الزيادة في

---

(١٨) Ahmed, *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends*, pp. 13 and 51.

الإنفاق العسكري التي تأتي بسبب ظروف أو مخاطر طارئة لا يتم تمويلها من خلال الضرائب، ولذا فإن تمويل العجز أو الدين يزيد من مدفوعات الفوائد[١٩].

والافتراض السائد أن الدين الحكومي هو ظاهرة تلازم البلدان غير النفطية، إلا أن الجدول رقم (٢ ـ ٥) يظهر أن بعض البلدان النفطية قد بدأت تعاني هذه المشكلة وبخاصة بعد انهيار أسعار النفط منذ منتصف الثمانينيات. وخلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣) فإن مدفوعات الفوائد قد استحوذت على ١٠ بالمئة من الإنفاق الجاري في العربية السعودية، وحوالى ١١ بالمئة في عمان، و١١ بالمئة في الجزائر، إلا أن هذا المكون بدون شك، يحصل على حصة أكبر من الإنفاق الجاري في البلدان العربية غير النفطية. وفي جميع هذه البلدان فإن هذه الحصة قد ازدادت بمعدلات كبيرة خلال الفترة المذكورة، وأصبحت تشكل في بعض البلدان أكثر من ربع المصروفات الجارية (مصر والمغرب والأردن) وأكبر من العشر في دول أخرى (تونس واليمن). وبالرغم من أن تمويل العجز في الموازنة في مصر قد اعتمد على مصادر خارجية ومحلية، إلا أن ٣٠ ـ ٥٠ بالمئة من هذا التمويل يأتي من الاقتراض من القطاع المصرفي. وزيادة الاعتماد على التمويل المصرفي أدت الى زيادة عرض النقود بمعدلات أسرع من معدلات الزيادة في الطلب عليها. وهذا بدوره قد ولد ضغوطاً تضخمية في الاقتصاد مما سبب مشاكل في تخصيص الموارد وتوزيع الدخل[٢٠]. والفوائد على قروض الحكومة هي أسرع المكونات نمواً حيث سجلت معدلات زيادة تبلغ ٢٢ بالمئة سنوياً. وحوالى ٩٠ بالمئة من هذه الفوائد تدفع للقروض المحلية على الرغم من انخفاض أسعار الفائدة على مثل هذه القروض. وفي الأردن، خصصت معظم الزيادة في الإنفاق الجاري منذ مطلع التسعينيات لمقابلة الارتفاع في مدفوعات الفوائد للقروض الخارجية. وهذه المدفوعات شكلت عام ١٩٨٩ حوالى ٥ بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي، و١٥ بالمئة من الإنفاق الجاري، ومنذ عام ١٩٩٠ بلغت هذه المدفوعات ١١ بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي، و٢٧ بالمئة من الإنفاق الجاري.

---

(١٩) R. Hemming and K. Miranda, «Interest Payments,» in: Ke-Young Chu and R. Hemming, eds., *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1991), pp. 68 - 70.

(٢٠) Ahmed, Ibid., p. X.

رابعاً: التصنيف الوظيفي للإنفاق العام

الإنفاق العام يمكن النظر إليه أيضاً من خلال التقسيم الوظيفي. وقبل الشروع في تحليل أنماط الإنفاق العام في البلدان العربية وفق هذا التبويب، يحسن إبداء ملاحظتين: **الأولى** هي أن زيادة الإنفاق على أي وجه من وجوه الخدمات الاجتماعية يعكس بدرجة كبيرة حجم الطلب على هذه الخدمة ومرونة الطلب عليها أيضاً. وتحليل العوامل الكامنة وراء التطور في مستويات الإنفاق العام الماضية تشير إلى أن المرونة الدخلية للطلب على العديد من الخدمات التي يوفرها القطاع العام هي أكبر من الوحدة. وهذا يعني أنه إذا ازداد الدخل فإن زيادة الإنفاق على الخدمات مثل التعليم والصحة والمحافظة على تطوير البيئة ستنمو بمعدلات أكبر. وفي الوقت نفسه، فإن زيادة الثروة بالقيم المطلقة سيعني أن عدم العدالة النسبية سيكون غير مقبول بدرجة متزايدة، ومن ثم سيزداد الضغط من أجل إعادة توزيع الدخل وتوفير الخدمات الأساسية التي تعتبر ضرورية(٢١).

والثانية، أن هناك ترابطاً وثيقاً بين التصنيف الوظيفي والتصنيف الاقتصادي للإنفاق العام، وتتم هذه العلاقة من خلال ما يطلق عليه تكنولوجيا الانتاج. وكمثال على ذلك فإن النفقات التعليمية تتكون في جزء كبير منها من الأجور والإنفاق على شراء السلع والمواد والخدمات. وهذا يعني أن توليفة التوزيع الوظيفي للإنفاق العام تحدد هي الأخرى بطريقة غير مباشرة التوزيع الاقتصادي للإنفاق. فإذا كانت دولة ما لديها حصة عالية من الإنفاق العام على التعليم، فإنه من المتوقع أن تكون حصة الرواتب والأجور في الميزانية عالية.

وقد تم احتساب المكونات الأساسية للإنفاق العام بحسب التبويب الوظيفي للبلدان العربية وعرضها في الجدولين رقمي (٢ ـ ٧) و(٢ ـ ٨). **والمكون الأول** للإنفاق العام وفق هذا التصنيف هو **الإنفاق العسكري**. وهو يشمل جميع أنواع الإنفاق العسكري ما عدا التأمينات العسكرية والتي تدخل ضمن مخصصات الضمان الاجتماعي والرفاه. والإنفاق العسكري في معظم البلدان العربية قد استحوذ على حصة عالية ومتزايدة من الإنفاق العام خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٣)

---

(٢١) Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], *Public Expenditure Trends*, OECD: Studies in Resource Allocation; no. 5 (Paris: OECD, 1978), p. 8.

وفي «مطلع السبعينيات لم يتجاوز الإنفاق العسكري للبلدان العربية مجتمعة ٢,٥ مليار دولار. ولكن بحلول منتصف السبعينيات كان هذا الرقم قد ازداد خمس مرات. ولو اعتبرنا عقد السبعينيات ككل، فإن حجم الإنفاق العسكري للوطن العربي قد ارتفع بمعدلات غير مسبوقة، وزاد حوالى ١٤ مرة خلال عشر سنوات، أي حوالى مرة ونصف كل عام. وقد حافظت معدلات النمو المرتفعة هذه على مستوياتها خلال النصف الأول من الثمانينيات، وبلغ الإنفاق العسكري قمته عام ١٩٨٤؛ أكثر من ٥٢ مليار دولار بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥. ثم بدأ بالتراجع قليلاً في النصف الثاني من الثمانينيات، ليعاود الارتفاع من جديد في عامي ١٩٨٩ و١٩٩٠»[٢٢]. والاحصاءات في هذين الجدولين تمثل أحد مقاييس العبء العسكري الذي تتحمله أية دولة، والذي يقاس بنسبة الإنفاق العسكري الى اجمالي الإنفاق العام، وتظهر هذه الإحصاءات أن الإنفاق العسكري قد حاز أولوية مطلقة من قبل بلدان المجموعة الأولى. وبلغ متوسط حصة الإنفاق العسكري من جملة الإنفاق العام خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٨٠) حوالى ١٩,٥ بالمئة، ثم ارتفعت هذه الحصة الى الربع خلال عقد الثمانينيات، ثم الى حوالى ٢٩ بالمئة خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣). وهناك تباين كبير بين بلدان هذه المجموعة من حيث العبء العسكري. ففي عمان خصص أكثر من نصف مصروفات الموازنة في النصف الأول من السبعينيات لأغراض الدفاع. وبالرغم من انخفاض هذه الحصة بعد ذلك، إلا أنها ظلت تستحوذ على النصيب الأكبر من الموازنة وتستأثر بمتوسط قدره ٤٧ بالمئة خلال النصف الأول من الثمانينيات، وأكثر من ٤١ بالمئة خلال النصف الثاني منه[٢٣]. ومن البلدان الأخرى التي لديها معدلات عالية للعبء العسكري، الامارات العربية المتحدة والسعودية وقطر.

---

(٢٢) الفارس، السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠: دراسة في الاقتصاد السياسي، ص ١٢٧ ـ ١٢٩.

(٢٣) المصدر نفسه، ص ١٣٩.

الجدول رقم (٢ ـ ٧)
التصنيف الوظيفي للإنفاق العام
في البلدان العربية النفطية

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
السعودية				
الإنفاق العسكري	٣٠,١	٢٨	٣٥,٦	٢٥,٤
الإنفاق التعليمي	١١,٠	١٠,٤	١٥,٤	١٥,٤
الإنفاق الصحي	٢,٨	٥,٣	٨,٥	٧,٩
الامارات العربية المتحدة				
الإنفاق العسكري	٢٣	٣٨,٨	٤٠,١	٤٢,٦
الإنفاق التعليمي	١٤,٢	٩,٤	١٣,٣	١٣,٩
الإنفاق الصحي	٧,٤	٧,٢	٦,٧	٦,٥
الكويت				
الإنفاق العسكري	١٣,٢	١٠,٧	١٤,٧	٣٩,٢
الإنفاق التعليمي	١٠,٣	٩,٩	١٣,٤	٧,٣
الإنفاق الصحي	٥,١	٥,٧	٧,٣	٤,١
عمان				
الإنفاق العسكري	٤٥,٣	٤٧,٣	٤١,٤	٣٥
الإنفاق التعليمي	٣,١	٦,٨	١٠,١	٩
الإنفاق الصحي	٣,٥	٣,٥	٤,٨	٤,٩
البحرين				
الإنفاق العسكري	٧,٦	١٤,٤	١٤,٢	١٥,٨
الإنفاق التعليمي	١٠,٤	١٠,٣	١٢,٧	١٢,٧
الإنفاق الصحي	٨,٦	٧,٠	٧,٣	٨,٠
قطر				
الإنفاق العسكري	١٢,٦	١٣,٢	٢٨,١	٢٣,٦
الإنفاق التعليمي	٦,٦	٩,٥	١١,٢	٩,٣
الإنفاق الصحي	٤,٧	٤,٩	٥,٦	٥,٨
الجزائر				
الإنفاق العسكري	٩,٤	١١,١	٦,٩	-
الإنفاق التعليمي	٢٠,٥	١٩,٠	٢٤,٥	-
الإنفاق الصحي	٢٠,٤	١٩,٠	٢٤,٥	-
ليبيا				
الإنفاق العسكري	١٤,٥	٣٢,٩	٢٤,٧	٢٠,٢
الإنفاق التعليمي	١٣,٥	٦,٩	٥,٨	٥,٠
الإنفاق الصحي	٦,٠	٣,٩	٤,٣	٣,٧

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: IMF, Ibid.; World Bank, Ibid., and جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، المصدر نفسه.

الجدول رقم (٢ ـ ٨)

التصنيف الوظيفي للإنفاق العام

في البلدان العربية غير النفطية

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
مصر				
الإنفاق العسكري	٢٩,٥	٢٠,٣	١٨,١	١٠,١
الإنفاق التعليمي	٩,٠	٩,٣	١١,٨	-
الإنفاق الصحي	٢,٨	٢,٥	٢,٥	-
سوريا				
الإنفاق العسكري	٣٤,٤	٣٨,٨	٤٥	٢٥,٢
الإنفاق التعليمي	٨,٧	٧,١	٩,١	٧,١
الإنفاق الصحي	١,١	١	١,٣	١,٨
تونس				
الإنفاق العسكري	٦,٤	٩,٤	٩	٥,٥
الإنفاق التعليمي	٢٢,٤	١٤,٩	١٤,٨	١٧,٠
الإنفاق الصحي	٦,٦	٦,٨	٦,١	٦,٣
المغرب				
الإنفاق العسكري	١٥,١	٢٠,٨	١٩,٧	١٣,٩
الإنفاق التعليمي	١٦	١٧,٨	١٧,٣	١٨,٠
الإنفاق الصحي	٣,٧	٣,١	٣,٠	٢,٩
الأردن				
الإنفاق العسكري	٣٢,٨	٣٥,٢	٢٧,٨	٢٢,١
الإنفاق التعليمي	٩	١٠	١٣,٣	١١,٢
الإنفاق الصحي	٣,٤	٣,٧	٤,٦	٤,١
السودان				
الإنفاق العسكري	١٥,٦	١٤,٣	١١,٥	-
الإنفاق التعليمي	٩,١	٧,٧	٨,٢	-
الإنفاق الصحي	٩,١	٧,٧	٨,٢	-
اليمن				
الإنفاق العسكري	٣٣,٥	٣٠,٤	٢٧,٨	٢٤,٥
الإنفاق التعليمي	٦,٧	١٦,٤	١٩,٣	١٧,٩
الإنفاق الصحي	٣,١	٤,٣	٤,١	٤,١

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

أما في بلدان المجموعة الثانية، فإن نصيب الإنفاق العسكري من جملة الإنفاق العام قد شهد ارتفاعاً حتى منتصف الثمانينيات، ثم بدأ بالتراجع بعد ذلك. وخلال عقد التسعينيات كان متوسط العبء العسكري لهذه البلدان يبلغ حوالى ٢٤ بالمئة، وفي النصف الأول من الثمانينيات ٢٤,٢ بالمئة، ولكنه تراجع بعد ذلك إلى ٢٢,٧ بالمئة خلال النصف الثاني منه، ثم إلى حوالى ١٧ بالمئة خلال

الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣). وضمن هذه المجموعة، فإن أعلى النسب قد شهدتها بلدان الطوق العربي، مصر وسوريا والأردن. وقد بدأ عبء الإنفاق العسكري في مصر بالانخفاض منذ عام ١٩٧٩، أي بعد توقيع اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل. وبالمقابل فإن العبء العسكري لسوريا وبدرجة أقل الأردن قد ازداد نتيجة خروج مصر من ساحة المواجهة مع إسرائيل. وعموماً فإن حصة الإنفاق العسكري من إجمالي الإنفاق العام قد شهدت انخفاضاً ملحوظاً في الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣) وذلك بعد بدء مفاوضات السلام بين البلدان العربية وإسرائيل بعد انتهاء حرب الخليج الثانية.

والمكون الثاني للإنفاق العام هو الإنفاق التعليمي. ووفقاً للفرضية التي وضعها بريور (Pryor) فإن الإنفاق الجاري على السلع الاجتماعية مثل التعليم والصحة من المتوقع أن تكون مرونة الطلب له أكثر من الواحد، وذلك لأن التنمية الاقتصادية تولد ضغوطاً إلى الأعلى على كل من الطلب على هذه الخدمات وتكاليف هذه الخدمات. والطلب على التعليم يتجه إلى النمو في المجتمع بسبب زيادة التعقيدات التقانية (التكنولوجية) وكذلك بسبب ارتفاع معدلات العائد الخاصة للتعليم. وبالمقابل فإن تكاليف التعليم تتجه إلى الارتفاع بسبب خاصية تباطؤ الإنتاجية في التعليم (Productivity Tag) وبسبب طول مدة الدراسة. والإحصاءات في الجدولين رقمي (٢ ـ ٧) و(٢ ـ ٨) تشير إلى أن متوسط حصة الإنفاق التعليمي من جملة الإنفاق العام تتراوح بين ٨ ـ ١٣ بالمئة. وفي معظم البلدان العربية فإن هذه الحصة قد بقيت ثابتة أو شهدت تقلبات طفيفة. والاستثناءات من ذلك هي بلدان المغرب العربي؛ الجزائر وتونس والمغرب حيث خصصت حصصاً أعلى للإنفاق التعليمي. وفي الجزائر كانت حصة الإنفاق التعليمي خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٠) تصل إلى ٢١,٣ بالمئة، وفي تونس والمغرب حوالى ١٧,٣ بالمئة. والسبب في ذلك يرجع إلى الاهتمام بالتعليم بالإضافة إلى انخفاض العبء العسكري في هذه البلدان والذي ظل أقل من ١٠ بالمئة من إجمالي الإنفاق العام في كل من الجزائر وتونس وأقل من ٢٠ بالمئة في المغرب بالرغم من مشكلة الصحراء لديها. وبالمقابل فإن ليبيا التي يرتفع لديها العبء العسكري اتجهت لتخصيص حصة أقل للتعليم، ١٣,٥ بالمئة خلال عقد السبعينيات انخفضت إلى حوالى ٦ بالمئة في الفترات اللاحقة.

وهناك عوامل عديدة تحدد حجم الطلب على الإنفاق التعليمي. وللباحث أن

يتوقع أن الإنفاق الحكومي على التعليم كحصة من الإنفاق العام سيكون مرتبطاً بشكل قوي مع حجم السكان في الفئة التي هي في سن التعليم. ولكن بناء التحليل على أساس ذلك سيواجه بصعوبات عدة. فالمعلومات المتوافرة تحدد هذه الفئة بأنها تشمل السكان في سن ١٤ سنة وما دون ذلك، ولكن في واقع الأمر فإن هذا لا يتضمن جميع من هم في سن الدراسة، وذلك لأن من هم في سن ١٥ سنة فأكثر يدخلون المرحلة الثانوية والتعليم العالي بأنواعه المختلفة. ولكن هذه الفئة العمرية تشمل أيضاً السكان في سن العمل، الذين يصنفون بأنهم السكان في الفئة العمرية (١٥ ـ ٦٥).

والبديل الآخر هو قياس نسبة الالتحاق في التعليم الابتدائي والثانوي (Enrollment Rates) للسكان في سن التعليم. وكلما كانت نسبة الالتحاق عالية كانت حصة الإنفاق التعليمي عالية أيضاً. والعوامل التقانية تؤثر أيضاً في مستويات الإنفاق على التعليم. فمثلاً كلما كان معدل الطلاب/للمعلم عالياً، انخفض مستوى الإنفاق على التعليم، والعكس صحيح. يضاف إلى ذلك العامل الجغرافي، حيث إن توزع السكان جغرافياً بين مناطق مختلفة يزيد من تكاليف التعليم، بينما يؤدي تركز السكان في عدد قليل من التجمعات الحضرية إلى انخفاض الإنفاق التعليمي[(٢٤)].

والمكون الأخير ضمن هذا التبويب للإنفاق العام، هو **الإنفاق الصحي**. وهذا الباب يشمل الإنفاق الحكومي على إدارة القطاع الصحي وتنظيمه، كما يشمل أيضاً البحث والتطوير في هذا القطاع. والقطاع الصحي عادة يتضمن بالإضافة إلى المستشفيات والعيادات، مراكز طب الأسنان ورعاية الأمومة والطفولة ومراكز تحديد النسل. وحصة الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق العام متوقع لها أن تكون مرتبطة بعلاقة قوية بالعوامل التي تؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات الصحية، مثل ارتفاع معدلات الوفيات بين الأطفال، حجم كبير للفئات العمرية من السكان أقل من ١٥ وأكبر من ٦٥ سنة، انخفاض معدلات توقعات الحياة لدى السكان، زيادة معدلات الولادة ومعدلات نمو السكان، وعدم توافر الخدمات الأساسية مثل الماء النظيف وتصريف المجاري[(٢٥)]. ولكن الإنفاق على القطاع الصحي قد يزداد

---

(٢٤) Tait and Heller, *International Comparisons of Government Expenditure*, p. 13.

(٢٥) المصدر نفسه، ص ١٤.

أيضاً بسبب زيادة مستويات التنمية الاقتصادية. فالتغيرات التقانية السريعة والتحضر قد تزيد من المخاطر الصحية، وكذلك فإن ازدياد حجم فئة السكان أكبر من ٦٥ سنة قد يؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات الصحية لرعاية هؤلاء.

وفي ما عدا الجزائر، فإن الإنفاق الصحي كنسبة من الإنفاق العام ظل أقل من ١٠ بالمئة خلال الفترة تحت الدراسة بأكملها. والإنفاق الصحي لمعظم البلدان العربية ظل يتراوح بين ٣ ـ ٨ بالمئة من إجمالي الإنفاق العام، وفي سوريا فإن هذه النسبة قد ظلت دون ٢ بالمئة خلال الفترة بأكملها. «وعموماً فإن حصة الإنفاق الصحي من جملة الإنفاق العام في الوطن العربي بقيت تقل عن مثيلاتها في الدول المتقدمة والدول متوسطة الدخل على حد سواء خلال الفترة بأجمعها. والتفسير البارز والشائع لهذه الظاهرة، أن الوطن العربي.. كان بؤرة صراعات مسلحة مستمرة، وخلال عقدي السبعينيات والثمانينيات شهدت المنطقة صراعات دامية عملت على إعاقتها عن التعرض للتغيرات الدولية، وبخاصة في مجال تخفيض الإنفاق العسكري والاهتمام برأس المال البشري كأداة مهمة للتغيير والتنمية، إلاّ أن أنماط الإنفاق العام في البلدان العربية خارج بؤر الصراع يلقي بظلال من الشك على هذا التفسير، ويدعو إلى البحث عن مبررات أكثر إقناعاً»[٢٦].

(٢٦) الفارس، المصدر نفسه، ص ٣٠٢.

الفصل الثالث

الإيرادات العامة: معضلة حشد الموارد

الإيرادات العامة هي المجال الثاني المهم للنشاط الحكومي، وهي تمثل الوجه الآخر للنفقات العامة. ونمو الإنفاق العام يواجه دائماً قيوداً صارمة تتمثل في الحاجة إلى توليد إيرادات مماثلة. ومن حيث المبدأ، فإن أي تغيير في طرف واحد من المعادلة يقتضي تغييراً مماثلاً في الطرف الآخر، أي أن الرغبة في زيادة الإنفاق العام لا من بد أن تقيّم في ضوء التكاليف المحتملة لزيادة الإيرادات العامة، وهذه التكاليف تعمل في واقع الأمر كقيود فعالة. وتجاوز هذه القيود سينجم عنه معدلات عالية للتضخم في حالة زيادة الإنفاق العام دون زيادة مماثلة في الإيرادات، أو زيادة في معدلات الضرائب التي قد يترتب عليها ارتفاع حدة ردود الفعل الشعبية.

والحكومات تحصل على الإيرادات العامة من أجل تمويل الإنفاق العام بأنواعه المختلفة؛ التحويلي أو الشرائي أو المخصص لسداد الديون العامة. وفي الاقتصادات المختلطة، مثل اقتصادات البلدان العربية، هناك ثلاث طرق رئيسية لتمويل الإنفاق الحكومي؛ فرض الضرائب بأنواعها، والتمويل من خلال الدين العام، وخلق النقود. والضرائب والرسوم يتم سحبها من القطاع الخاص دون أن يكون على الحكومة مسؤولية دفعها أو تسديدها مرة أخرى. أما الاقتراض فهو دخل تحصل عليه الحكومة في مقابل وعد بدفعه مرة أخرى في المستقبل مع فوائد مستحقة. والضرائب إجبارية، بينما الرسوم والاقتراض لها صفة الاختيار. وفي حالة البلدان العربية، هناك مصدر مهم للإيرادات العامة هو النفط، وبسبب أن هذا المورد يعتمد على الظروف والمحددات الخارجية، فإن إدخاله في معادلة الإيرادات العامة سيغير كثيراً من طبيعة الفرضيات السائدة في الأدبيات الاقتصادية والمتعلقة بالمالية العامة.

وضمن التحليل الاقتصادي، فإن الإيرادات العامة قد حظيت تاريخياً باهتمام أكبر مما لقيه الوجه الآخر للنشاط الحكومي؛ الإنفاق العام، والسبب في ذلك أن الضرائب كانت هي المصدر الأساسي لهذه الإيرادات. والحديث عن الضرائب دائماً يتجاوز الاعتبارات الاقتصادية إلى جوانب أخرى مهمة مثل العدالة الاجتماعية وتوزيع الدخل وكفاءة الاستثمار والأداء الحكومي. وأشكال مختلفة من الضرائب عرفت منذ أقدم العصور وذلك لتمويل آلة الحرب في الفترات التي ارتفعت فيها حدة الصراع بين الدول. ولذا فقد اجتذبت اهتماماً متزايداً من الفلاسفة والمؤرخين وعلماء الاجتماع والفكر الاقتصادي في بداياته الأولى. وفي الفترات التي ازدادت فيها معدلات الضرائب بمستويات عالية لتمويل النشاط الحربي للحكومة أو إنفاقها التبذيري، فإن هذا كان عاملاً رئيسياً للثورات الشعبية والانتفاضات والتغيرات المهمة في الحكومات، ولأن الفصول اللاحقة ستعنى بالجوانب الاجتماعية للإيرادات العامة، فإن اهتمامنا سيتركز هنا على التحليل الاقتصادي لهذه الإيرادات ومكوناتها وهيكلها.

وقبل الانتقال إلى تحليل الإيرادات العامة في البلدان العربية، يحسن ذكر التطورات التي طرأت على وظائف الحكومة الاقتصادية، وأثر ذلك في سياساتها العامة. وأنشطة السلطات المختصة بالمالية العامة يتم عادة تقسيمها إلى أربع وظائف أساسية هي: تخصيص الموارد، وإعادة توزيع الدخل، والمحافظة على الاستقرار في أداء النشاط الاقتصادي، وحفز النمو الاقتصادي.

وتخصيص الموارد كان أول الوظائف التي جذبت انتباه الاقتصاديين الأوائل مثل آدم سميث. فقد أشار هؤلاء إلى أن هناك بعض الأنشطة التي لا يقوم بها القطاع الخاص إما بسبب صفتها «العامة» مثل الدفاع والأمن والعدالة، أو بسبب انخفاض العائد منها مثل الاستثمارات الاجتماعية كالتعليم والصحة والهياكل الأساسية. والحكومة من أجل القيام بهذه الوظائف نيابة عن المجتمع، يمكنها جمع الإيرادات الضرورية عن طريق الضرائب لتمويل الإنفاق على هذه الأنشطة. وفي مطلع هذا القرن، بدأت الوظيفة الثانية وهي إعادة توزيع الدخل تحتل مكانة أكبر، إذ تنبه الاقتصاديون والحكومات إلى أن عملية توزيع الدخل التي تنتج من آلية النظام الاقتصادي الحر قد لا تكون هي تلك المرغوبة فيها من قبل المجتمع. وبدا هناك قلق بشأن الفئات غير المحظية في المجتمع مثل المعاقين وكبار وصغار السن والعاطلين عن العمل، وبعض المجموعات الأخرى التي لو تركت لحالها فإنها قد

تعيش تحت خط الفقر. وقد كان ذلك بداية لظهور الدور «الرعوي» للحكومة أو ما يطلق عليه دولة الرفاه (Welfare State). ونتيجة لهذه الوظيفة، فقد بدأت المدفوعات التحويلية للحكومة تزداد بمعدلات عالية، وتزداد معها معدلات الضرائب.

ومنذ الكساد العالمي الكبير (١٩٢٩ ـ ١٩٣٢)، برزت وظيفة ثالثة للحكومة دشنت لها النظرية الكينزية، ألا وهي المحافظة على الاستقرار في أداء النشاط الاقتصادي (Stabilization). ومن مضامين ذلك أن تعمل الحكومات على استقرار مستوى الطلب الكلي من خلال أنشطتها في المالية العامة، كاستخدام عائدات الحكومة وإنفاقها العام كوسائل أو أدوات من أجل تخفيف حدة التقلبات الدورية في الأنشطة الاقتصادية، وفي محاولة القضاء على البطالة. وقد أعطى كينز المبررات الكافية للحكومات، من أجل القيام بهذه المهام، بأن تلجأ لخلق النقود لتمويل الإنفاق العام. وهكذا برز مصدر جديد من مصادر التمويل الحكومي، بدأ يستخدم على نطاق واسع، وساعدت على انتشاره الجهود لإعادة البناء بعد الحرب العالمية الثانية وتضاءل خطر مشكلة التضخم(١).

أما الوظيفة الرابعة؛ حفز النمو الاقتصادي، فقد تم التأكيد عليها بوجه خاص في حالة الدول النامية. فالنمو، ضمن أدبيات التنمية، ينبغي أن يكون أحد الأهداف الواضحة والمنفصلة للسياسة الاقتصادية. وبسبب ضيق قاعدة الموارد المحلية، فإنه يمكن للحكومات في سبيل تحقيق ذلك، أن تلجأ للاقتراض من الداخل أو الخارج من أجل تمويل نشاطها. وهكذا برز مصدر جديد من مصادر تمويل الميزانية العامة، الاقتراض العام(٢).

---

(١) هاجم كل من فريدريك حايك (F. Hayek) وملتون فريدمان (M. Friedman) النظرية الكينزية والسياسات الاقتصادية التي بنيت عليها باعتبار أن هذه السياسات التي اتخذت من أجل التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية على كل من مستويات التوظيف ومعدلات الأجور قد نتج منها عزوف في إجراء التعديلات الهيكلية اللازمة لموازنة الإنتاج مع الطلب، مما من شأنه زيادة البطالة في المدى البعيد. انظر في ذلك: عبد الرزاق فارس الفارس، القطاع العام والقطاع الخاص: محددات الأداء ومعايير الاختيار (دبي: دار القلم للنشر والتوزيع، ١٩٩٣)، وبخاصة الفصل ١، ص ١٣ ـ ٦٤.

(٢) حول تطور وظائف الحكومة، انظر: Vito Tanzi, «Fiscal Policy for Growth and Stability in Developing Countries: Selected Issues,» in: A. Premchand, ed., *Government Finance Management: Issues and Country Studies* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1990), pp. 15 -27.

أولاً: الإيرادات الحكومية: بعض المؤشرات العامة

يمكن للسلطات الحكومية الاعتماد على مجموعة من أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وهذه الأدوات يمكن تصنيفها في أقسام عامة، وضمن هذه تأتي الإيرادات والنفقات. وتشتمل أدوات الإيرادات على مكونات عديدة. إلاّ أن الدور الأهم يتم لعبه من خلال السياسات الضريبية. والحكومات تعتمد، بالإضافة إلى ذلك، على الرسوم وتسعير الخدمات العامة وبيع الأصول أو الممتلكات العامة. وكل نوع من هذه الأدوات يمكنه تحقيق أهداف خاصة بجانب توفيره للإيرادات. وعلى سبيل المثال، فإن الضرائب على الواردات يمكن استخدامها لتصحيح العجز في ميزان المدفوعات، وضرائب المبيعات يمكنها التأثير في أنماط الاستهلاك.

ولقياس الدور الذي يمكن للحكومات أن تلعبه من خلال أدوات الإيرادات العامة، ينبغي قياس حجم هذه الإيرادات في الاقتصاد القومي. وأبسط المؤشرات وأكثرها دلالة عن الدور الذي تلعبه السلطات الحكومية في حشد وتوظيف الموارد المالية، هو قياس نسبة الإيرادات للناتج المحلي الإجمالي. ولكن اشتقاق هذا المؤشر للبلدان العربية لا يخلو من بعض الصعوبات. فهو ينبئنا بحجم الموارد المتاحة للموازنة العامة، ولكنه لا يخبرنا عن الكيفية التي تتصرف بها الحكومة بهذه الإيرادات، وذلك لأنه يركز على جانب التحصيل. ونظام الإيرادات في معظم الدول النامية لا يتميز عادة بمرونة كافية، ولذا فهو يحتاج إلى إجراءات إدارية كبيرة من أجل المحافظة على مستوياته. ولهذا السبب فقد تكون معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي أعلى من مثيلاتها للإيرادات، مما يجعل نسبة هذه الأخيرة للأول تبدو وكأنها مؤشر متناقص. وفي البلدان العربية النفطية، فإن ارتفاع العائدات النفطية قد أدى إلى زيادة كل من الدخل القومي والضرائب المتحصل عليها من الشركات النفطية. وفي بعض الأحيان، فإن ذلك قد أظهر ضآلة الضرائب الأخرى والإيرادات غير النفطية عموماً.

والجدول رقم (٣ ـ ١) يحوي الإحصاءات الخاصة بمؤشر الإيرادات العامة، وهذا المؤشر يقيس نسبة الإيرادات الحكومية للناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية. ومتوسط هذا المؤشر لجميع البلدان العربية كان يبلغ عام ١٩٧٠ حوالى ٢٩ بالمئة، وارتفاع عائدات النفط قد أدى إلى زيادة معدلات نمو الإيرادات بمقدار أكبر من معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بسبب ضيق الطاقة الاستيعابية

للبلدان النفطية الصغيرة. وكنتيجة لذلك، فإن قيمة هذا المؤشر قد شهدت ارتفاعاً متواصلاً في السبعينيات ومطلع الثمانينيات حيث بلغت قيمته ٤٩ بالمئة عام ١٩٨٠. وفي السنوات التالية شهد هذا المؤشر انخفاضاً متواصلاً وذلك بسبب انخفاض عائدات النفط مع استمرار النمو الاقتصادي بمعدلات متواضعة.

وهذا المتوسط يخفي في طياته تبايناً كبيراً بين البلدان العربية من حيث أهمية الإيرادات في الاقتصاد القومي. وتبلغ أعلى هذه المعدلات مستوياتها في البلدان النفطية، بينما تنخفض في البلدان التي يتميز هيكلها الإنتاجي بالبساطة مثل السودان واليمن، وكذلك بسبب ضعف الطبيعة النقدية لاقتصاداتها ولسيطرة الجانب السلعي. وعموماً فإن قيمة مؤشر الإيرادات العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية تفوق قيمة المتوسط للدول النامية منخفضة ومتوسطة الدخل، ويقارب مثيلاته السائدة في الدول التي تقع في أعلى الفئة المتوسطة من الدخل مثل جنوب أفريقيا (٣٠ بالمئة) وماليزيا (٣٠,١ بالمئة) وأروغواي (٢٩,٧ بالمئة) واليونان (٣٥,٢ بالمئة). ولكنه من جانب آخر يعتبر أقل من المؤشر السائد في الدول الصناعية المتقدمة أو التي تصنف بأنها الدول ذات الدخل المرتفع مثل السويد (٤٤,٦ بالمئة) والنرويج (٤٧,٥ بالمئة) وفرنسا (٤٠,٩ بالمئة) وبلجيكا (٤٣,٧ بالمئة) وهولندا (٤٩,٦ بالمئة) وإيطاليا (٤٠,٧ بالمئة).

وفي حالة البلدان العربية، ينبغي أخذ الدلائل التي يعطيها هذا المؤشر بشيء من الحذر، وذلك للأهمية النسبية الكبيرة التي تلعبها البلدان النفطية. وفي جميع دول العالم فإن حجم الناتج المحلي الإجمالي يعتبر المحدد الرئيسي للإيرادات التي عادة ما يتم تحصيلها من خلال الضرائب. أما في الدول النفطية، فإن الإيرادات العامة، والتي تأتي من مصدر خارجي، هي أحد أهم العوامل المؤثرة في الناتج القومي، والمحددة لمعدلات نموه. والتقلبات التي شهدتها هذه الإيرادات، من جراء عدم استقرار أسعار النفط في السوق الدولية، أو التذبذب في الكميات المصدرة منه، قد عكست نفسها في قيمة هذا المؤشر للبلدان النفطية بشكل خاص، وللبلدان العربية عموماً(٣).

---

(٣) ماجد عبد الله منيف، «السياسات النقدية والمالية في دول مجلس التعاون وإمكانات التوحيد والتنسيق،» التعاون، السنة ٨، العدد ٣٣ (آذار/ مارس ١٩٩٤)، ص ٥٥.

الجدول رقم (٣ ـ ١)

نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٣
السعودية	٣٤,٣	٧٤,١	٩٠,١	٤٢,٥	٣٥,٨	٣٦,٨
الإمارات العربية المتحدة	١٩,١	٤٧,٠	٤٢,٥	٢٦,٢	٣١,٢	٣٣,٣
الكويت	٣٦,٥	١١٣,٦	٩٧,٥	٧٣,٤	٣١,٣	٤٦,٠
عمان	٤٠,٠	٤٩,٦	٦٥,٢	٣٨,٧	٤٥,٩	٤٠,٦
البحرين	٢٤,٨	٣٦,٨	٣٣,٣	٣٨,١	٣١,١	٢٦,٩
قطر	٤٩,٨	٧٦,٣	٨٦,٠	٤٦,٤	٤٥,٣	٤٠,٣
الجزائر	٢٥,٤	٤٠,٩	٣٨	٣٧,٨	٢٩,٩	٣١,٩
ليبيا	٥١,٨	٥٠,٣	٦٧,٨	٣٦,٠	٣٨,٣	٢٨,٤
مصر	٢٢,٨	٤٦,٩	٤١,٣	٣٧,٤	٢٩,٨	٣٣
سوريا	٢١,٠	٤٢,٠	٢٧,٢	٢٩,٩	٢٢,١	١٩,٨
تونس	٢٥,٠	٣٠,٠	٣٢,٦	٣٣,٧	٣٠,٩	٢٨,٨
المغرب	١٩,١	٢٦,٢	٢٥,٢	٢٣,٣	٢٣,٨	٢٥,٩
الأردن	٣٨,٩	٦٣,٦	٤٨,٠	٣٠,٩	٣٩,٣	٤٠,٨
السودان	١٩,١	١٧,١	١٦,٤	١٥,٧	١٦,٢	١٩,١
اليمن	٨,٣	١٦,١	٢٤,٥	١٩,٤	٢٤,٢	-
متوسط البلدان العربية	٢٩,١	٤٨,٧	٤٩	٣٥,٣	٣١,٧	٣٢,٣

المصدر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: International Monetary Fund [IMF], *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, DC, Various Issues), and جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة).

ثانياً: هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية

هناك تباين واضح في مكونات الإيرادات العامة في البلدان العربية، وهذا التباين يعكس درجة التقدم الاقتصادي ومدى توافر الموارد. ومع ذلك يمكن تقسيم البلدان العربية إلى مجموعتين رئيسيتين هما: البلدان النفطية والبلدان غير النفطية. والمجموعة الأولى تشمل البلدان التي يشكل فيها إنتاج النفط وتصديره حجماً كبيراً مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى، بحيث تعتبر الإيرادات النفطية هي المهيمنة. والمجموعة الثانية هي البلدان غير النفطية، وهذه تحوي بعض البلدان التي تنتج النفط وتصدره، إلا أن عائدات هذا الأخير لا تعتبر مسيطرة ضمن الإيرادات الحكومية. والفرق الأساسي بين هاتين المجموعتين من البلدان هو أن المجموعة الثانية لديها قاعدة ضريبية متنوعة، بينما لا يوجد لدى الأولى خارج القطاع النفطي ضرائب معتبرة.

والجدول رقم (٣ ـ ٢) يصور المكونات الأساسية لموازنة الحكومة في جانب الإيرادات في كل من مجموعتي البلدان في سنوات مختلفة. وقد تم الاقتصار على العناصر التي تقدم المساهمات الرئيسية لعوائد الحكومة، وسيترك تفصيل الاختلاف في أنواع الضرائب والإيرادات غير الضريبية للصفحات اللاحقة. وضمن بلدان المجموعة الأولى، فإن الإيرادات النفطية تشكل المصدر الأساسي لتمويل نشاطات القطاع العام، حيث كان متوسط مساهمتها يبلغ ٨٠,٢ بالمئة عام ١٩٧٠، ارتفع في مطلع الثمانينيات إلى أكثر من ٨٥ بالمئة. وقد ساعدت حركتا تصحيح الأسعار في عامي ١٩٧٣ و١٩٧٩ على زيادة هذه الإيرادات بالقيم المطلقة بدرجة كبيرة، مما أدى أيضاً إلى زيادة أهميتها النسبية في هيكل الإيرادات العامة. وانخفاض أسعار النفط في السوق الدولية الذي بدأ منذ النصف الأول من الثمانينيات، وتسارع في النصف الثاني منه، لم يعمل على تناقص قيمة الإيرادات بالقيم المطلقة فقط، وإنما أدى أيضاً إلى تراجع أهميتها النسبية. ومنذ منتصف الثمانينيات أصبحت العائدات النفطية تساهم بمتوسط يبلغ حوالى ثلاثة أرباع جملة الإيرادات العامة في هذه المجموعة من البلدان.

ونظراً لضيق الطاقة الاستيعابية (Absorptive Capacity) للاقتصادات النفطية، وخصوصاً في البلدان الخليجية، فقد تكونت احتياطيات مالية هائلة لهذه البلدان خلال سنوات السبعينيات. والسياسات النفطية لهذه البلدان كانت تقوم على أساس تلبية الطلب العالمي من الطاقة بغض النظر عن حاجتها الفعلية من الموارد المالية. وقد تم استثمار قسم كبير من هذه الاحتياطيات في الدول الصناعية، في أسواق الأوراق المالية أو في شراء الشركات الصناعية والنفطية[٤]. وعائدات الاستثمارات أصبحت تستخدم لتمويل جانب الإيرادات في الميزانية العامة بشكل متزايد، وبخاصة بعد انخفاض أسعار النفط. ومساهمة هذا المصدر في عقد السبعينيات كانت تصل إلى حوالى ٧ بالمئة، إلا أنها انخفضت بعد ذلك وبخاصة منذ منتصف

---

(٤) هناك اختلاف في تقدير حجم هذه الاحتياطيات وتوزيعها بين الدول، وتشير معظم التقديرات إلى أنها قد بلغت عام ١٩٨٠ حوالى ١١٥ مليار دولار يتركز حوالى ٧٠ بالمئة منها في ثلاث دول هي الكويت، السعودية والإمارات العربية المتحدة. انظر: G. Bergendahl, *The Management of OPEC's Financial Surpluses* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 1984,) and

عبد الوهاب علي التمار، مشرف، **الأصول المالية الخارجية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط: نشأتها ـ أداؤها ـ دورها المأمول في تطوير التنمية المحلية** (الكويت: كاظمة للنشر، ١٩٨٥).

الثمانينيات، وذلك نتيجة عمليات تسييل بعض هذه الأصول الاستثمارية من أجل مواجهة العجز المتفاقم في الميزانية. وباستثناء عام ١٩٩٠، والذي بلغت فيه عملية التسييل ذروتها من أجل تمويل العمليات العسكرية في حرب الخليج الثانية، فإن مساهمة هذا المصدر ظلت دون ٥ بالمئة، وقد لا تعبر هذه النسبة عن المساهمة الحقيقية لهذا المصدر، وذلك بسبب السرية الكبيرة التي تحيطها بعض البلدان بحجم احتياطياتها واستثماراتها في الخارج. وعلى سبيل المثال، فإن الإمارات العربية لا تعطي أية معلومات حول الدخل من الاستثمارات، ولذا فإن هذا يتضمن في الإيرادات النفطية أو الإيرادات غير الضريبية.

وبجانب هذين المصدرين، هناك مصدران آخران للإيرادات العامة هما الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية. والضرائب عموماً تعتبر مصدراً ثانوياً للموارد الحكومية في البلدان النفطية، حيث ظلت مساهمتها تقارب العشر في السبعينيات، وانخفضت بشكل واضح مع ازدياد مساهمة الإيرادات النفطية في أواخر السبعينيات ومطلع الثمانينيات، ثم أصبحت تشكل حوالى ١٨ بالمئة في الفترة الباقية. وفي البلدان الخليجية، فإن مساهمة الإيرادات الضريبية تقل عن هذا المتوسط كثيراً، وذلك بسبب عدم وجود ضرائب الدخول أو ضرائب على الشركات إلاّ بشكل محدود. ومتوسط مساهمة الإيرادات الضريبية في هذه البلدان يبلغ حوالى ٧ بالمئة في مطلع الثمانينيات وكان يشكل حوالى ٢,٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا على العكس من الجزائر مثلاً التي تشكل الإيرادات الضريبية فيها حوالى نصف الإيرادات العامة.

أما الإيرادات غير الضريبية، والتي تتكون من الرسوم على الخدمات الحكومية وعائدات مبيعات مؤسسات القطاع العام فقد ظلت هامشية هي الأخرى، وبلغت ذروتها في مطلع التسعينيات حيث أصبحت تساهم بحوالى ٥ بالمئة من جملة الإيرادات العامة، إلا أنها قد شهدت تدهوراً ملحوظاً بعد ذلك[٥].

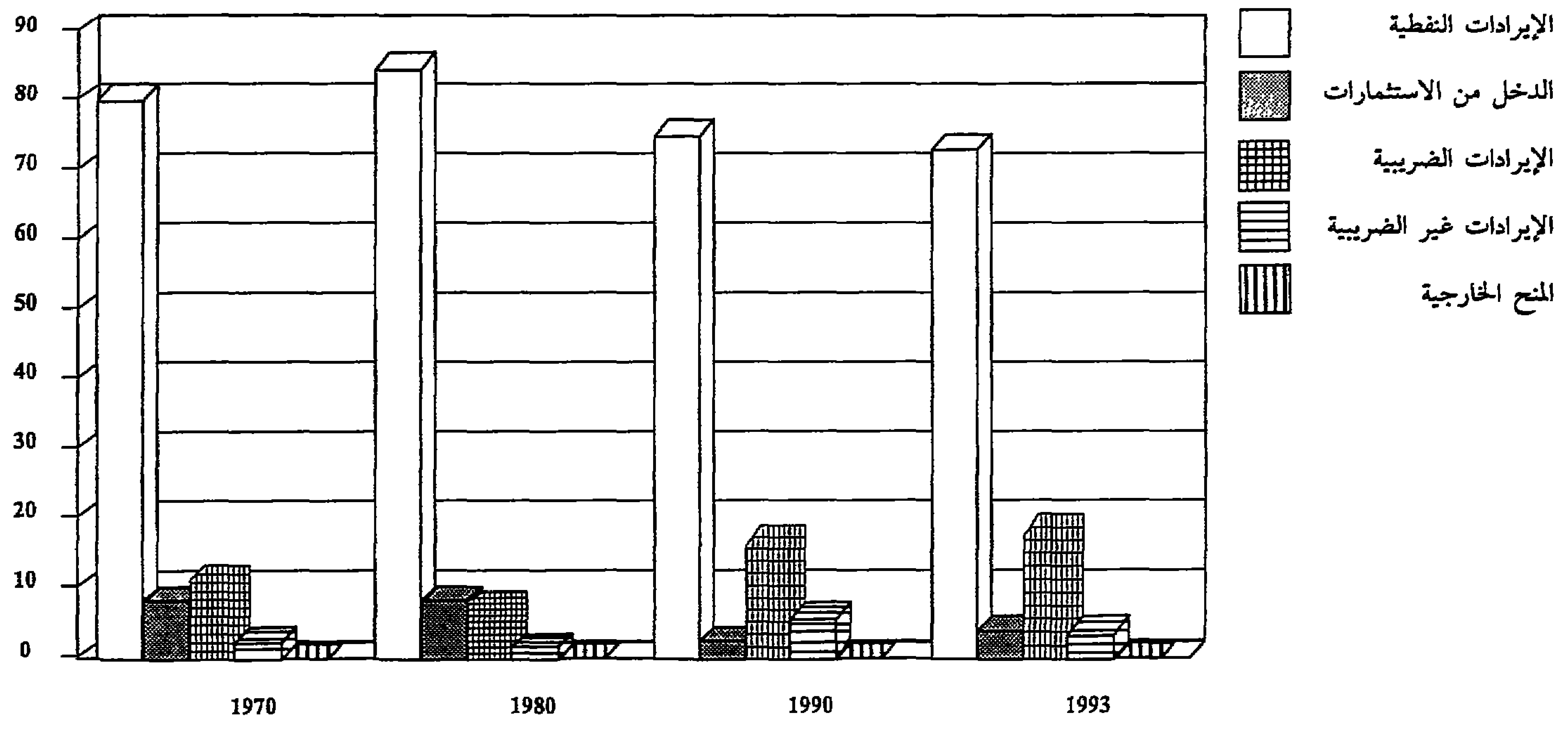
---

(٥) حول الإيرادات العامة في البلدان النفطية، انظر: D. R. Morgan, «Fiscal Policy in Oil Exporting Countries, 1972 - 78,» *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 26, no. 1 (March 1979), and

جاسم خالد السعدون، «مستقبل النفط والمالية العامة في أقطار مجلس التعاون الخليجي،» المستقبل العربي، السنة ١٠، العدد ٩٩ (أيار/مايو ١٩٨٧).

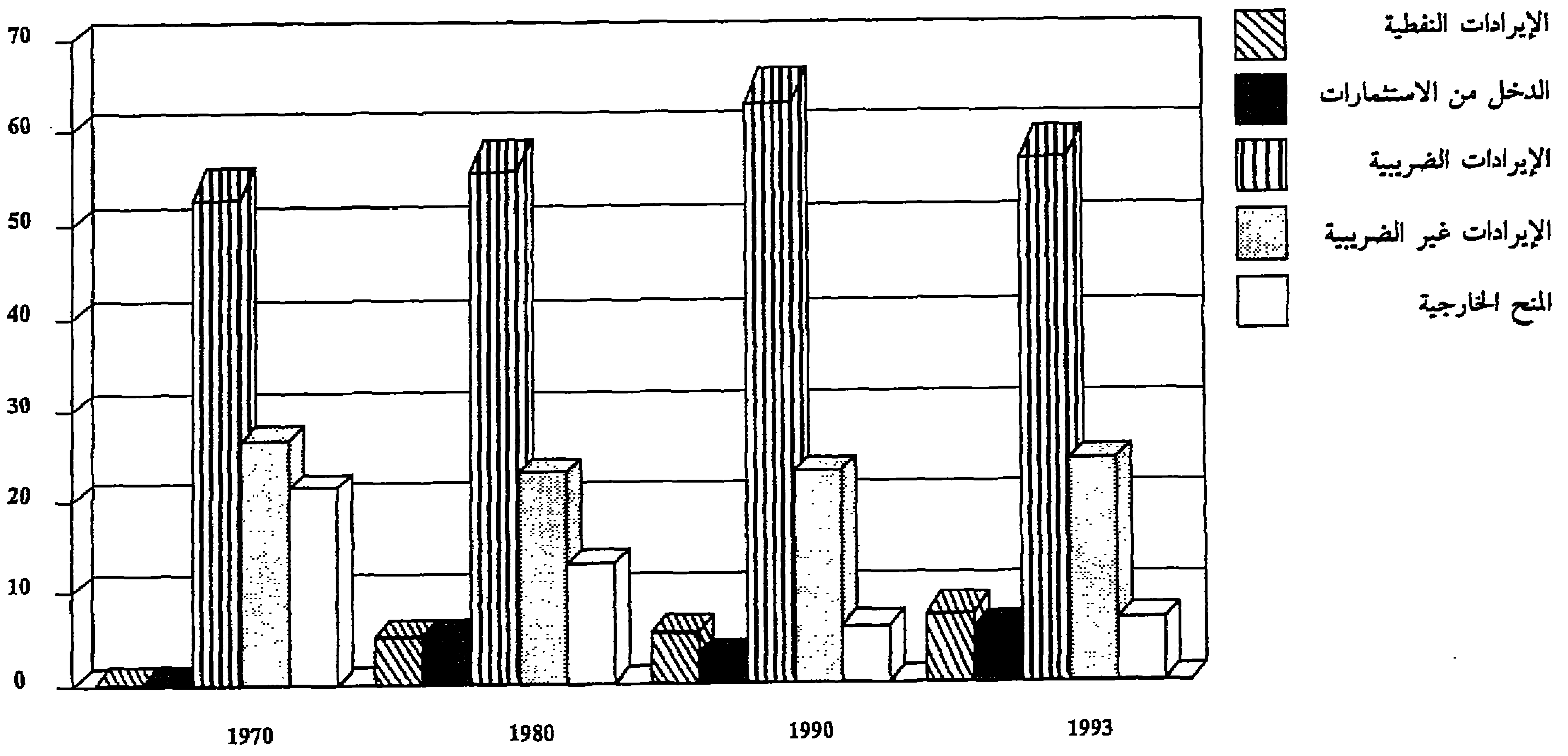
الشكل رقم (٣ ـ ١)

هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية النفطية



الشكل رقم (٣ ـ ٢)

هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية غير النفطية



الجدول رقم (٣ ـ ٢)
هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية

	الإيرادات النفطية	الدخل من الاستثمارات	الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	المنح الخارجية
بلدان المجموعة الأولى(*)					
١٩٧٠	٨٠,٢	٦,٨	١١,٢	١,٨	-
١٩٨٠	٨٥,٣	٧,١	٦,٥	١,٠	-
١٩٩٠	٧٦,٢	١,٥	١٧,١	٥,٢	-
١٩٩٣	٧٣,٨	٤,٠	١٨,٦	٣,٦	-
بلدان المجموعة الثانية(**)					
١٩٧٠	-	٤,٣	٥٢,٨	٢٦,٣	٢٠,٩
١٩٨٠	٤,١	٢,٤	٥٧,١	٢٢,٢	١٢,٣
١٩٩٠	٥,١	٤,٨	٦٤,٧	٢٢,٨	٥,٠
١٩٩٣	٧,٢	-	٥٨,٤	٢٤,١	٥,٦

(*) بلدان المجموعة الأولى تتضمن: الإمارات العربية المتحدة، البحرين، الجزائر، السعودية، عمان، قطر، الكويت وليبيا.

(**) بلدان المجموعة الثانية تتضمن: مصر، سوريا، تونس، المغرب، الأردن، السودان واليمن.

المصادر: تم احتساب الجدول من: المصادر نفسها.

وقد كان انخفاض العائدات النفطية حافزاً للبلدان المصدرة له للسعي لتنويع مصادر الدخل، ويبدو أن بعضها (السعودية وعمان وليبيا) قد نجح جزئياً في زيادة حصة الإيرادات الضريبية على وجه الخصوص. إلا أن الدور الذي يلعبه القطاع النفطي في اقتصادات هذه البلدان يفرض قيوداً قاسية أمام هذه المحاولات. فانخفاض عائدات النفط يؤدي إلى انخفاض مباشر في الناتج المحلي الإجمالي. وهذا سيؤدي إلى انخفاض كل من الاستثمار والاستهلاك. والانخفاض في هذين المتغيرين ستكون له آثار سلبية في القيمة المضافة المولدة في القطاعات غير النفطية، ومن ثم في حجم الإيرادات التي يمكن للحكومة أن تحصل عليها منها. ومن جانب آخر، فإن الانخفاض في صادرات النفط سيفاقم من الوضع التجاري للبلدان المنتجة له، وبخاصة التي تعاني مشاكل في موازين مدفوعاتها، وهذا بدوره سيقلل من إمكانية زيادة الإيرادات الضريبية على التجارة الخارجية(٦).

(٦) حول أثر انخفاض أسعار النفط في اقتصادات البلدان المصدرة له، انظر: I. B. Ibrahim, «The Impact of Oil Price Decline on the Economics of the Arab Countries,» *OPEC Review* (Spring 1987).

وبجانب الصعوبات السياسية والاجتماعية التي تعترض فرض نظام ضرائب شامل في البلدان النفطية، فإن عقبات موضوعية تتمثل في طبيعة هذه الاقتصادات والطريقة التي تعمل بها. ففرض ضرائب على الاستهلاك مثلاً قد يقود إلى ركود اقتصادي يفاقم من الركود في الطلب الحكومي المتأتي من تدني الإيرادات النفطية. وانخفاض حجم الصادرات النفطية أدى إلى انخفاض حجم الواردات من السلع مما خفض من حصيلة هذه البلدان من الإيرادات الجمركية. وفي المدى القصير على الأقل، لجأت هذه البلدان إلى أسهل الحلول وربما أقلها ضرراً، وهو الاعتماد على الاحتياطيات الخارجية والدخل من الاستثمارات الأجنبية. والبلدان التي لم يكن لديها احتياطيات معتبرة، مثل الجزائر وعمان، لجأت إلى الاقتراض من المصادر المحلية ومن السوق الدولية.

وكما يظهر الجدول رقم (٣ ـ ٢) فإن البلدان العربية غير النفطية تعتمد على الضرائب كمصدر أساسي للإيرادات الحكومية. وقد كانت مساهمة هذا المصدر تشكل حوالى ٥٣ بالمئة في عام ١٩٧٠، ارتفعت إلى ٥٧ بالمئة عام ١٩٨٠، ثم إلى حوالى ٦٥ بالمئة في مطلع التسعينيات، ولكنها عادت إلى التراجع بعد ذلك إلى متوسط يبلغ ٥٨,٤ بالمئة عام ١٩٩٣. ومثل جميع الدول النامية، فإن معظم الإيرادات الضريبية في البلدان العربية تتأتى من الضرائب غير المباشرة، وبخاصة الضرائب على التجارة الخارجية، وذلك لسهولة جبايتها ولتوزع آثارها بين الشعب، كما سيأتي تفصيله لاحقاً[٧].

والمصدر الآخر المهم لموارد الموازنة في مجموعة البلدان الثانية هو **الإيرادات غير الضريبية**، والتي كان متوسط مساهمتها خلال الفترة المذكورة يتراوح حول الربع. والمكونات الرئيسية لهذه الإيرادات هي أرباح المؤسسات والرسوم. وتعتمد «الإيرادات غير الضريبية بدرجة كبيرة على أرباح المؤسسات الحكومية والتي تعتمد بدورها على المؤثرات الخارجية، إما بشكل مباشر كما في المغرب من خلال شركة الفوسفات، أو في مصر والسودان من خلال القطاع الزراعي، أو في موريتانيا

---

(٧) حول الإيرادات العامة في البلدان العربية غير النفطية، انظر: Hossein Askari, John Thomas and M. Glover, *Taxation and Tax Policies in the Middle East* (London: Butterworths, 1982), and حسني علي خربوش، «واقع الأنظمة الضريبية في الدول العربية وأسس تنسيقها،» **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**، السنة ٤، العدد ٧ (حزيران/يونيو ١٩٨٩).

ضمن شركة المعادن الوطنية، أو بشكل غير مباشر من خلال توفر قطع الغيار أو الطاقة أو غير ذلك من مدخلات الإنتاج. لذلك فإن مساهمة تلك الإيرادات في الميزانية مرتبط إلى درجة كبيرة بوضع القطاع الخارجي»[٨].

أما الرسوم فقد ظلت مساهمتها تاريخياً محدودة، وربما ازدادت أهميتها في الآونة الأخيرة. وتقليدياً كانت الحكومات تجد مانعاً من التوسع في استخدام رسوم الخدمات كوسيلة لزيادة الإيرادات وذلك بسبب آثارها الانحسارية (Regressive Impact) على توزيع الدخل. ولكن مع زيادة الاهتمام مؤخراً بسياسات التصحيح الهيكلي ومحاولة تقليل حجم القطاع العام والدعم المقدم للسلع والخدمات، فإن بلداناً عربية عديدة بدأت بفرض رسوم على الخدمات العامة التي تقدمها للجمهور. وباستثناء أثرها التوزيعي السلبي، فإن للرسوم مزايا عديدة تتمثل في الآتي: (١) يمكنها إيجاد صلة مباشرة بين الفائدة التي يمكن الحصول عليها من برنامج حكومي معين وبين رغبة الفرد في الدفع؛ (٢) على الرغم من وجود بعض الحدود التي لا يمكن تجاوزها حين فرض الرسوم، فإن هذه الأخيرة يمكن أن تعمل كآلية فعالة لترشيد الطلب على الخدمات العامة ومن ثم إدخال بعض عناصر السوق في تخصيص الموارد في القطاع العام؛ (٣) هناك دور جديد لهذه الرسوم في الأنشطة الاقتصادية التي لها مؤثرات خارجية سلبية (Negative Externalities)، مثل الرسوم على الأنشطة التي تولد التلوث أو الزحام[٩].

وفي السبعينيات كانت المنح الخارجية، وبخاصة من البلدان العربية النفطية، تشكل مصدراً مهماً من مصادر الموازنة العامة في البلدان العربية غير النفطية. وفي عام ١٩٧٠ كان هذا المصدر يساهم بحوالى خمس الإيرادات العامة، ثم انخفض في مطلع الثمانينيات إلى ١٢,٣ بالمئة. وكانت هذه الإيرادات تشكل أهمية خاصة في بعض البلدان العربية، إذ إنها ساهمت على سبيل المثال بحوالى ٥٧ بالمئة و٤٨ بالمئة و٥٠ بالمئة من إجمالي الإيرادات العامة في كل من الأردن وسوريا وموريتانيا على التوالي عام ١٩٧٩. كما تراوحت «نسبة المنح الخارجية إلى إجمالي الموارد ما بين

---

(٨) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٢، ص ٨٠.

(٩) انظر في ذلك: I. G. Heggie and V. Fon, *Optimal User Charges and Cost Recovery for Roads in Developing Countries: Tunisia*, WPS 780 (Washington, DC: World Bank, Infrastructure and Urban Development Department, 1991).

٧ بالمئة و١٥ بالمئة في البحرين وعمان والمغرب والصومال واليمن الشمالي. وقد أدى هذا الاعتماد المتزايد على المنح الخارجية إلى اتساع الفروق المطلقة بين الإنفاق وإجمالي الموارد المحلية الحكومية في هذه الدول وما يترتب على ذلك من تحقيق عجز في موازناتها الحكومية باستثناء المنح الخارجية»[١٠]. ومع تراجع عائدات النفط منذ النصف الأول من الثمانينيات فإن القيمة المطلقة لحجم هذه المساعدات قد انخفضت، كما أن أهميتها النسبية شهدت هي الأخرى تراجعاً ملحوظاً وظلت تتراوح حول ٥ بالمئة منذ النصف الثاني من الثمانينيات وحتى مطلع التسعينيات.

وعلى الرغم من الأهمية التي لعبتها المنح الخارجية في مساعدة البلدان العربية الأقل حظاً من حيث الموارد الطبيعية، أو تلك التي تحتم عليها ظروفها الخارجية تخصيص موارد أكبر لأغراض التسلح، مثل الأردن وسوريا، إلاّ أن هناك مشكلتين ارتبطتا بهذه الإيرادات؛ «الأولى، أنه مع مرور الزمن يصبح نمط الإنفاق في هذه الدول معتمداً اعتماداً كبيراً وبشكل دائم على تلك المعونات. الثانية، أن تذبذب حجم المعونات من سنة لأخرى يؤدي إلى زيادة المشاكل المالية لدول العجز، حيث إن انخفاض حجمها عن الحد المتوقع يؤدي إلى التجاء تلك الدول إلى المصارف المحلية بغية تمويل العجز في موازناتها»[١١].

أما المصدران الآخران، النفط والدخل من الاستثمارات، فقد ظلت مساهمتهما متواضعة خلال الفترة المذكورة بأكملها، ودون ١٠ بالمئة من جملة الإيرادات العامة حتى مطلع التسعينيات. وتساهم الإيرادات النفطية بدرجة أكبر في مصر وبدرجة أقل في كل من تونس وسوريا ومؤخراً في اليمن. أما البلدان الثلاثة الأخرى، المغرب والسودان والأردن، فلا يوجد فيها إنتاج نفطي يذكر. وفي البلدان التي تسمح باستثمار الشركات النفطية الأجنبية، مثل اليمن، فإن الإيرادات النفطية تدخل ضمن الإيرادات الضريبية التي تفرض على الشركات، وهذا ينحو إلى تقليل مساهمة هذا المصدر.

وقبل مغادرة هذا الجزء، تحسن الإشارة إلى ملاحظتين مهمتين: **الأولى** أنه لو

---

(١٠) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٠**، ص ٥٣.

(١١) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨١**، ص ١٠٤.

تم تقسيم الإيرادات العامة إلى عنصر خارجي يتكون من الإيرادات النفطية والدخل من الاستثمارات والضرائب على التجارة الخارجية والمنح الخارجية، ومكون داخلي يتضمن الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، فإننا نلاحظ أن البلدان العربية جميعها قد تأثرت بالتطورات والتقلبات الخارجية، مما كان له أثر سلبي في أداء اقتصاداتها المحلية. وينطبق هذا بشكل خاص على المجموعة الأولى من البلدان والتي كان المكون الخارجي يساهم بحوالى ٩٠ بالمئة من جملة الإيرادات العامة في مطلع السبعينيات، انخفض بعدها إلى حوالى ٧٨ بالمئة في مطلع التسعينيات. وهذا التطور يرجع في جزء منه إلى نجاح الجهود التي بذلتها هذه الدول في تنويع مصادر دخلها، بينما يعود الجزء الأكبر منه إلى تراجع الإيرادات النفطية والدخل من الاستثمارات.

والثانية، أن سلوك الإيرادات العامة في المجموعة الثانية من البلدان يختلف عن مثيله في المجموعة الأولى. فالإيرادات العامة في المجموعة الثانية وإن تأثرت بالعوامل الخارجية بدرجات مختلفة، إلاّ أنها أظهرت استقراراً في مكوناتها، كما أن حصتها من الناتج المحلي الإجمالي كانت أكثر ثباتاً من مجموعة البلدان الأولى. وتعزى هذه الظاهرة إلى أن اقتصادات بعض البلدان في المجموعة الثانية تعتبر أكثر تنوعاً مما يوسع القاعدة الضريبية لديها ويجعلها أقل عرضة للتقلبات الخارجية، كما أنها تعزى في جانب آخر منها لسياسات التصحيح الهيكلي التي شهدتها معظم بلدان هذه المجموعة أو جميعها، واستهدفت زيادة الإيرادات الحكومية وتنويع مصادر الدخل والقضاء على ظاهرة العجز في الموازنة العامة. ونظراً «لتدني هيكل الإيرادات في معظم بلدان هذه المجموعة، تطلب الأمر اتخاذ إجراءات متعددة بغرض الحفاظ على حصة الإيرادات في الناتج المحلي الإجمالي. وقد تضمنت هذه الإجراءات بالدرجة الأساسية تخفيض وتوحيد معدل الضريبة على الشركات (الأردن والمغرب)، وإزالة الإعفاءات (الأردن) وتغيير الضريبة النوعية على السلع والخدمات إلى ضريبة على القيمة (اليمن الشمالي)، وتحسين إدارة وجباية الضرائب (مصر)»[١٢].

وكما أسلفنا، فإن تقسيم البلدان العربية إلى مجموعتين لا يخلو من التعسف،

---

(١٢) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٩٠، ص ١٠٥.

إذ إنه ضمن كل مجموعة هناك فروقات كبيرة، ولإلقاء ضوء أكبر على هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية، فقد تم إعداد الجدولين رقمي (٣ ـ ٣) و(٣ ـ ٤)، واللذين يحويان إحصاءات تفصيلية عن البلدان العربية التي تتوافر حولها معلومات كافية.

وضمن مجموعة البلدان الأولى، فإن الإيرادات النفطية كانت تشكل المساهم الأكبر في الموازنة في مطلع السبعينيات ومطلع الثمانينيات. وتبلغ هذه المساهمة أعلى درجاتها في الإمارات والسعودية وعمان وقطر، وتبلغ أدنى درجاتها في الجزائر. وفي السنوات التالية، فإن المساهمة المطلقة والنسبية للإيرادات النفطية شهدت تراجعاً في معظم البلدان حتى أصبحت تشكل نسبة تتراوح بين الثلثين والثلاثة أرباع. والاستثناء من ذلك كان الجزائر التي ارتفعت فيها حصة الإيرادات النفطية من جملة موارد الموازنة إلى حوالى ٥٦ بالمئة عام ١٩٩٣، وذلك نتيجة رئيسية لتخفيض قيمة الدينار ونجاحها في تنويع قاعدتها النفطية، مما وفر لها حماية بشكل جزئي من التقلبات الحادة التي شهدها سوق النفط خلال الفترة منذ عام ١٩٨٦.

والمصدر الآخر الذي يرتبط بالنفط بدرجة وثيقة، هو الدخل من الاستثمارات، وتتوافر معلومات عن ثلاثة بلدان ضمن هذه المجموعة هي السعودية والكويت وقطر، أما الإمارات فهي لا تنشر أية معلومات تتعلق باستثماراتها الخارجية والعائد منها. وتشير الإحصاءات إلى أن دخل الاستثمارات في السعودية قد انخفض بمعدلات كبيرة. وقد بلغ هذا الدخل ذروته في مطلع الثمانينيات حيث قدر بحوالى ٤٧ مليار ريال عام ١٩٨٣ انخفض بعدها إلى ٢٣ مليار عام ١٩٨٥، ثم إلى متوسط سنوي قدره ١٥ مليار ريال سعودي خلال الفترة (١٩٨٧ ـ ١٩٨٩) وإلى متوسط قدره ٩ مليارات ريال خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣). وهذا الانخفاض يعكس التراجع في الأصول الخارجية للحكومة التي يتم إدارتها من قبل ساما (Saudi Arabian Monetary Agency) (SAMA)، وكذلك الانخفاض في معدلات الفائدة العالمية. وكنتيجة لذلك فإن حصة دخل الاستثمار في جملة الإيرادات قد انخفضت من حوالى ٨ بالمئة عام ١٩٩٠ إلى ٥ بالمئة عام ١٩٩٣.

الجدول رقم (٣ ـ ٣)

هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية النفطية

البلد	الإيرادات النفطية	الدخل من الاستثمارات	الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	المنح الخارجية
السعودية					
١٩٧٠	٨٥,٨	٤,٠	٧,٦	٢,٦	-
١٩٨٠	٩١,٧	٦,١	٢,٠	٠,٢	-
١٩٩٠	٧٨,٣	٧,٩	١٣,٣	٠,٥	-
١٩٩٣	٧٩,٤	٥,٠	١٢,٥	٣,١	-
الإمارات العربية المتحدة(*)					
١٩٧٠	٩٦,٦	-	٠,٧	٢,٧	-
١٩٨٠	٩٥,٤	-	٠,٩	٣,٧	-
١٩٩٠	٨٨,٤	-	٩,٢	٢,٤	-
١٩٩٣	٨٣,٢	-	١٦,١	٠,٧	-
الكويت					
١٩٧٠	٧٩,٤	٩,٩	٢,٤	٨,٣	-
١٩٨٠	٦٤,١	٢٥,٢	١,٢	٩,٥	-
١٩٩٠ (**)	٦١,٣	٣٤,٦	١,٦	٢,٥	-
١٩٩٣	٧١,٦	٢٣,٠	١,٨	٣,٦	-
عمان					
١٩٧٠	٩٢,٥	-	١,١	١,٠	٥,٤
١٩٨٠	٩٣,٤	-	١,٢	٢,٤	٣,٠
١٩٩٠	٨٢,٨	-	١٣	٣,٨	٠,٤
١٩٩٣	٧٠,٦	-	٢٤,١	٤,٣	١,٠
البحرين					
١٩٧٠	٧٨,٨	-	١٤,٧	٠,٥	٦,٠
١٩٨٠	٧٣,٢	-	١٣,٨	٠,٣	١٢,٧
١٩٩٠	٦٥,١	-	٢٨,٤	٠,٩	٥,٦
١٩٩٣	٦١,٩	-	٣٣,٥	١,٢	٣,٤
قطر					
١٩٧٠	٩٦,٣	٢,٩	٠,٦	٠,٢	-
١٩٨٠	٩١,٨	٦,٥	١,١	٠,٦	-
١٩٩٠	٧٣,٩	٢٠,٣	٤,٤	١,٤	-
١٩٩٣	٦٨,٩	٢٣,٠	٦,٢	١,٩	-
الجزائر					
١٩٧٠	٢٠,٦	-	٥٦,٤	٢٣	-
١٩٨٠	٦٣,٦	-	٣٦,٤	-	-
١٩٩٠	٤٧,٦	-	٤٦,٧	٥,٧	-
١٩٩٣	٥٦,٠	-	٣٩,٠	٥,٠	-
ليبيا					
١٩٧٠	٨٨,٣	-	١١,٦	٠,١	-
١٩٨٠	٨٩,٢	-	٧,٨	٣,٠	-
١٩٩٠	٦٦,٥	-	٢٤,٣	٩,٢	-
١٩٩٣	٤٧,٧	-	٢٨,٢	٢٤,١	-

(*) الإمارات العربية المتحدة لا يتوفر حولها إحصاءات من الدخل الاستثماري، ولذا فهي متضمنة في الإيرادات النفطية.

(**) الأرقام عن عام ١٩٨٩ وذلك بسبب أزمة الخليج عام ١٩٩٠.

المصادر: تم احتساب الجدول من: المصادر نفسها، وصندوق النقد العربي، إحصاءات المالية العامة.

الجدول رقم (٣ ـ ٤)

هيكل الإيرادات العامة في البلدان العربية غير النفطية

البلد	الإيرادات النفطية	الدخل من الاستثمارات	الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	المنح الخارجية
مصر					
١٩٧٠	ـ	ـ	٥٢,٧	٤٧,٣	ـ
١٩٨٠	٥,٩	ـ	٧٤	١٩,١	١,٠
١٩٩٠	٢,٧	ـ	٦٥,٥	٢٦,٧	٥,٠
١٩٩٣	٥,٧	ـ	٦١,٦	٢٨,٦	٤,١
سوريا(*)					
١٩٧٠	ـ	ـ	٤٦,٦	٥٣,٤	ـ
١٩٨٠	ـ	ـ	٣٠,٥	٢٦,١	٤٣,٤
١٩٩٠	ـ	ـ	٦٧,٤	٢٥,٨	٦,٨
١٩٩٣	ـ	ـ	٦٩,٧	٢٤,٥	٥,٨
المغرب					
١٩٧٠	ـ	ـ	٨٧,٣	١١,١	١,٦
١٩٨٠	ـ	ـ	٨٦,٢	١٣,٨	ـ
١٩٩٠	ـ	ـ	٨٦,٧	١٣,٣	ـ
١٩٩٣	ـ	ـ	٨٢,٢	١٧,٨	ـ
تونس					
١٩٧٠	ـ	ـ	٨٤,٦	٩,١	٦,٣
١٩٨٠	١٥,٣	ـ	٧٤	٤,٤	١,٩
١٩٩٠	١١,٧	ـ	٧٧,٦	٦,٠	٤,٧
١٩٩٣	٧,٣	ـ	٨١,٧	٩,٢	١,٨
الأردن					
١٩٧٠	ـ	ـ	٣٨,٤	١٢,٩	٤٨,٧
١٩٨٠	ـ	ـ	٤٠,١	١١,٣	٤٨,٦
١٩٩٠	ـ	ـ	٥٢,٢	١٩,٤	٢٨,٤
١٩٩٣	ـ	ـ	٦٩,٤	١٨,٠	١٢,٦
السودان					
١٩٧٠	ـ	ـ	٨٤,٣	١١,٥	٤,٢
١٩٨٠	ـ	ـ	٧٠,٥	١٣,٤	١٦,١
١٩٩٠	ـ	ـ	٦٠,٢	٣٩,٨	ـ
١٩٩٣	ـ	ـ	٦٩,٧	٣٠,٣	ـ
اليمن					
١٩٧٠	ـ	ـ	٨١,٢	١٨,٨	ـ
١٩٨٠	ـ	ـ	٦٦,٧	١٩,٣	١٤,٠
١٩٩٠	ـ	ـ	٥٦,٢	٣٧,٤	٦,٤
١٩٩٣	ـ	ـ	ـ	ـ	ـ

(*) دخل النفط متضمن في الإيرادات الضريبية.

المصادر: تم احتساب الجدول من: المصادر نفسها.

والكويت من البلدان التي حرصت على توظيف فائضها المالي في استثمارات في الداخل والخارج. وهذه الأصول حفظت في صندوقين منفصلين هما صندوق الاحتياط العام (GRF) وصندوق الاحتياط للأجيال القادمة (RFFG). والدخل من هذه الاستثمارات ارتفع من ٨٨٠ مليون دينار كويتي عام ١٩٧٩ إلى حوالى ٢٤٩٣ مليون دينار عام ١٩٨٥. ومساهمته في الإيرادات العامة ارتفعت من حوالى ١٠ بالمئة في مطلع السبعينيات، وأصبحت تشكل أكثر من نصف الإيرادات في السنوات التي بلغت فيها الإيرادات النفطية أدنى حد لها عام ١٩٨٥. وفي السنوات التي سبقت أزمة الخليج الثانية، كانت إيرادات هذا المصدر تشكل أكثر من ثلث الإيرادات العامة.

وباستثناء الجزائر وليبيا والبحرين، فإن مساهمة الإيرادات الضريبية في مجموعة البلدان هذه ظلت متواضعة. وتبلغ مساهمة هذا المصدر أدنى مستوياتها في الكويت، إذ بقيت دون ٢ بالمئة حتى مطلع التسعينيات، حيث لا يوجد ضرائب على الدخول الشخصية، والرسوم الجمركية تعتبر متواضعة عموماً. وفي السعودية، فإن ارتفاع إيرادات هذا المصدر تعكس عدة سياسات اتخذتها الحكومة منها تحسين طرق تحصيل الإيرادات وزيادة رسوم الواردات. وخلال حرب الخليج الثانية شهدت الإيرادات من هذا المصدر انخفاضاً ملحوظاً بسبب الفوضى التي سببتها الحرب، ولكنها عادت إلى الارتفاع مرة أخرى منذ عام ١٩٩٢. أما في عمان فإن إيرادات الضرائب تأتي بشكل أساسي من رسوم الجمارك وضريبة الدخل على الشركات وضرائب البلدية وضريبة التدريب. ورسوم الجمارك تشكل الجزء الأكبر من الإيرادات غير النفطية، وحوالى نصف الواردات السلعية تخضع لرسوم بمقدار ٥ بالمئة، وبعضها يخضع لمعدلات أعلى. ولا يوجد في عمان نظام ضرائب على الدخول، والشركات المملوكة للعمانيين بالكامل كانت معفية من الضرائب قبل ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٤، وبعد ذلك تم رفع هذا الاستثناء وأصبحت هذه الشركات تخضع لضرائب تتراوح بين ٥ ـ ٧,٥ بالمئة للدخول التي تتجاوز ٣٠,٠٠٠ ريال عماني في السنة. أما الشركات الأجنبية أو المملوكة بالمشاركة مع عمانيين فهي تخضع لمعدلات مختلفة من الضرائب.

أما الإيرادات غير الضريبية، فهي لا تساهم إلاّ بحصة متواضعة في الإيرادات العامة في معظم بلدان هذه المجموعة. وهذه الإيرادات تتكون أساساً من الرسوم على الخدمات مثل الكهرباء والماء والاتصالات وبيع الغاز والبنزين

ومصادر الوقود الأخرى. كما تشمل في حالة الإمارات الأرباح المحولة من عمليات المصرف المركزي، وفي الجزائر من أرباح بنك الجزائر وإيجار وبيع الأصول الحكومية، وفي ليبيا من التحويل من المؤسسات العامة.

وبالمقابل فإن الإيرادات العامة في البلدان العربية غير النفطية، كما يصورها الجدول رقم (٣ ـ ٤)، تهيمن عليها الإيرادات الضريبية. وباستثناء سوريا في السبعينيات ومطلع الثمانينيات، فإن الإيرادات الضريبية في هذه البلدان شكلت أكبر من نصف الإيرادات العامة، وفي بعض البلدان مثل المغرب وتونس شكلت ما بين ثلاثة أرباع إلى أربعة أخماس موارد الميزانية الحكومية. ولأن نظام الإيرادات لا يتميز بالمرونة الكافية في الدول النامية، فهو يحتاج إلى إجراءات إدارية كبيرة من أجل المحافظة على مستوياته. ولكن كلاً من المغرب وتونس اتخذت خطوات جذرية من أجل إصلاح النظام الضريبي فيهما مما عزز دوره في هيكل الإيرادات الحكومية. فانخفاض عائدات النفط في تونس أدى إلى تراجع الإيرادات العامة. وبالرغم من أن جهود تعبئة الإيرادات الضريبية قد ازدادت، إلا أن النمو في الاستهلاك والاستثمار الحكومي كان عالياً إلى درجة أن وضع الموازنة للحكومة المركزية قد تدهور. ونتيجة لذلك فإن كلاً من الدين الداخلي والخارجي تراكم خلال النصف الأول من الثمانينيات بدرجة كبيرة. وحتى منتصف الثمانينيات كان النظام الضريبي في تونس يوصف بأنه يؤدي إلى التشويه الاقتصادي وأنه غير عادل في بعض الأحيان، ومعقد وصعب الإدارة في أحيان أخرى. ونظام الضرائب المباشر على الدخل كان جدولياً ويحوي أنواعاً مختلفة من الضرائب تتنوع بنسبها ومجالاتها بحسب حجم الدخل أو القطاع الاقتصادي. أما نظام الضرائب غير المباشرة، فهو يتميز بوجود ثلاثة أنظمة للضرائب في آن واحد؛ ضريبة الإنتاج وضريبة الاستهلاك وضريبة الخدمات. وقد قامت تونس بإصلاح نظامها الضريبي وفق الأسس التالية: (١) تبني ضريبة القيمة المضافة (VAT)؛ استحداث ضريبة واحدة للدخل الشخصي؛ واتباع نظام مبسط للضريبة على الشركات. وقد اتبعت المغرب خطوات مشابهة في مجال الإصلاح الضريبي(١٣).

(١٣) لمزيد من التفاصيل حول الإصلاح الضريبي في تونس، انظر: S. M. Nsouli [et al.], *The Path to Convertability and Growth: The Tunisian Experience,* Occasional Paper; 109 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1993), pp. 5 - 12.

أما في مصر، فإن الإيرادات الضريبية شهدت أعلى معدلات نموها خلال الفترة (١٩٧٦ ـ ١٩٨٢)، والتي تزامنت مع المراحل الأولى من الانفتاح الاقتصادي. وقد بلغت معدلات النمو بالقيم الاسمية حوالى ٢٦ بالمئة سنوياً. وشهدت ضرائب الأرباح التجارية نمواً عالياً وذلك بسبب مساهمة القطاع النفطي وقناة السويس، وكذلك نمو الأنشطة التجارية والصناعية للقطاع الخاص. ومن حيث الأهمية النسبية، تشكل ضرائب الأرباح التجارية الجزء الأكبر من الإيرادات، يليها رسوم الجمارك ثم ضريبة الاستهلاك والدمغة. والضرائب على الدخل الشخصي وعلى الملكية لا تشكل أهمية في الإيرادات الحكومية. ولو تم استبعاد ضرائب النفط وقناة السويس، فإن هيكل الضرائب في مصر يشبه إلى حد بعيد الهيكل السائد في الدول النامية الأخرى الذي يعتمد بشكل أساسي على ضرائب السلع. ورسوم الجمارك شهدت تقلبات مستمرة بسبب الزيادة في أسعار الصرف للعملة المحلية المستخدمة لتقييم العبء الجمركي، وذلك بعد أن قامت الحكومة بتخفيض كبير في قيمة الجنيه المصري. كما أنها تأثرت أيضاً بعدم الاستقرار في سوق النفط. فالانخفاض في عائدات النفط أثر في حصيلة الدولة من العملات الأجنبية، ومن ثم على مستوى الواردات السلعية، ومن ثم على الرسوم الجمركية[١٤].

أما الإيرادات غير الضريبية في هذه المجموعة من البلدان، فتتكون أساساً من الرسوم وبيع السلع الحكومية، والتحويلات من مؤسسات القطاع العام. وأهميتها النسبية تتراوح بين ٥ بالمئة وثلث إجمالي الإيرادات العامة.

ثالثاً: العبء الضريبي في الوطن العربي

باستثناء البلدان التي تحظى بموارد طبيعية هائلة توفر لها إيرادات مالية، فإن جميع دول العالم تعتمد بدرجة كبيرة على نظام الضرائب لتمويل إنفاقها العام. وعادة ما يكون النظام الضريبي هو المصدر الأساسي لموارد الموازنة، يكمل بمصادر أخرى ثانوية. وحجم الضرائب التي يتم تحصيلها في أية دولة لا يعتمد على هيكل النظام الضريبي وعلى درجة تطبيق التشريعات المالية فقط، وإنما يعتمد أيضاً على

(١٤) Sadiq Ahmed, *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends*, World Bank Staff Working Papers; no. 639 (Washington, DC: World Bank, 1984), pp. 16 - 40.

الخصائص المختلفة للاقتصاد التي تؤثر في مستويات وأنواع الضرائب التي يمكن فرضها. وعلى سبيل المثال فإن الدول التي لديها تجارة خارجية ضعيفة أو محدودة لا يتوقع منها أن تحصل على عائدات كبيرة من رسوم الجمارك حتى ولو كانت معدلات هذه الرسوم عالية وذلك بسبب ضيق القاعدة الضريبية.

وإذا ما استثنينا دورها في إعادة توزيع الدخل في المجتمع، فإن للضرائب وظيفتين مهمتين في استراتيجية التنمية الاقتصادية ينبغي أخذها في الاعتبار: الوظيفة **الأولى** هي تقييد نمو الاستهلاك الخاص من أجل زيادة حجم الموارد المتاحة للاستثمار. ومن ثم فهناك علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي أو النمو المراد تحقيقه ومستويات الضريبة. **والثانية** هي تحويل الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام. ومع افتراض بقاء العوامل الأخرى على حالها، فإنه كلما كانت نسبة الضريبة للناتج المحلي الإجمالي عالية، ارتفعت حصة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة نفقاتها الإنمائية والجارية(١٥).

وأشهر المقاييس المستخدمة لمقارنة الأهمية النسبية للنظام الضريبي ضمن أي نظام اقتصادي هو ما يطلق عليه العبء الضريبي (Tax Burden)، والتي يقيس نسبة الضرائب للناتج المحلي الإجمالي. وهذا المقياس بالرغم من شعبيته في الدراسات المقارنة، إلا أنه يواجه جملة من الانتقادات. ومعظم هذه الانتقادات تتركز على تعريف الطاقة الضريبية (Tax Capacity) بأنها تساوي الناتج المحلي الإجمالي، وذلك لأن هذا الأخير قد لا يكون أفضل المؤشرات للطاقة الضريبية. والمحدودية الأخرى لهذا المقياس تتمثل في طبيعته غير الديناميكية، وبخاصة إذا كان الاهتمام يتركز حول مدى قدرة السلطات المالية على التكيف مع المتغيرات في الاقتصاد الوطني. والمقياس الآخر هو ما يطلق عليه المرونة الدخلية للإيرادات الحكومية:

$$E = \frac{\triangle T/T}{\triangle Y/Y}$$

ولكن هذا المقياس يستلزم أن يكون هيكل الضرائب ثابتاً، وهذا غير ممكن

---

(١٥) E. Eshaq, *Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985), pp. 89 - 90.

بسبب التغيرات الهائلة التي تمر بها اقتصادات بلدان المنطقة(١٦).

وللسهولة، فقد تم احتساب العبء الضريبي في البلدان العربية، وتم عرض ذلك في الجدول رقم (٣ ـ ٥). والعبء الضريبي في البلدان العربية النفطية يعتبر متدنياً بدرجة ملحوظة، إذ ظل أقل من ٥ بالمئة خلال فترة السبعينيات والثمانينيات، ولم يتجاوز هذه النسبة إلا قليلاً في مطلع التسعينيات. وفي البلدان العربية غير النفطية فإن العبء الضريبي يبلغ حوالى ثلاثة أضعاف مثيلاته في مجموعة البلدان الأولى، ولكنه يظل دون المستويات السائدة في البلدان النامية الأخرى (١٦ بالمئة) وفي البلدان الصناعية (٢٤ بالمئة). كما أنه دون المتوسط للعالم ككل (٢٣ بالمئة). وهناك علاقة وثيقة بين العبء الضريبي ومستوى التنمية الاقتصادية، فكلما ازدادت الدولة غنى، ازدادت حصة الضرائب في الناتج المحلي الإجمالي. ومستويات الضرائب في الدول النامية، ومنها البلدان العربية تتأثر بعوامل أخرى منها: (١) وجود مصادر أولية أو مواد خام تستطيع الدولة من خلالها تمويل بعض عملياتها؛ (٢) مستوى الإنفاق العام، وذلك لأن الضرائب تبقى المصدر الأساسي للإيرادات بالرغم من التمويل من خلال العجز؛ (٣) الهيكل الاقتصادي، وذلك لأن بعض الأنشطة الاقتصادية يسهل فرض الضرائب عليها مقارنة بأخرى؛ (٤) عوامل أخرى مثل التحضر ومستويات التعلم ومدى نقدية الاقتصاد (Monetization)؛ (٥) العوامل الاجتماعية والسياسية التي تعبر عن علاقة الشعب بالحكومة ومدى وجود الثقة المتبادلة والطريقة التي تتصرف بها السلطات العامة بالمال العام؛ (٦) هيكل النظام الضريبي.

إلاّ أنه يجب عدم إغفال عامل مهم تشترك فيه معظم الدول النامية إن لم يكن جميعها ألا وهو انخفاض معدل مرونة الضريبة للدخل. فالأنظمة المتبعة حالياً في البلدان العربية لم تحقق نجاحاً كاملاً في تعبئة كل الإمكانات الضريبية المتاحة. والحصيلة الفعلية للنظام الضريبي أقل من الطاقة الممكنة أو المتاحة والتي تسمح بها مستويات التنمية الاقتصادية السائدة. وأحد المؤشرات المهمة لذلك هو أن الحصيلة

---

(١٦) للمقارنة حول المقاييس المختلفة للعبء الضريبي، انظر: Alan A. Tait [et al.], «International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972 - 76», *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 26, no. 1 (March 1979), and Vito Tanzi [et al.], *Taxation: A Radical Approach* (London: Institute of Economic Affairs, 1970), pp. 8 - 9.

الضريبية لا ترتبط بدرجة وثيقة بالتغيرات التي تطرأ على الدخل القومي. فمستويات الضريبة قد تبقى ثابتة أو تتغير بمعدلات طفيفة، بينما يشهد الدخل القومي معدلات نمو عالية(١٧).

الجدول رقم (٣ ـ ٥)
العبء الضريبي في البلدان العربية

البلد	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٣
البلدان النفطية				
السعودية	١,٤	١,٩	٦,٥	٥,٨
الإمارات العربية المتحدة	٢,١	١,٩	٢,٥	٢,١
الكويت	٤,٩	٣,٨	١,٧	١,١
عمان	٣,٥	٢,٧	٤,٩	٥,٣
البحرين	٦,١	٦,٦	١٣,٤	١٢,٥
قطر	٠,٦	١,٥	٢,٧	٣,٤
الجزائر	١٤,٣	١٤,٢	١٣,٣	١١,٠
ليبيا	٤,٦	٦,٦	١٠,٢	٩,٢
المتوسط	٤,٢	٤,٤	٥,٠	٥,٦
البلدان غير النفطية				
مصر	١٧,٧	١٨,٣	١٢,٦	١٧,٥
سوريا	١٠,٢	١٠,٧	١٧,٣	١٤,١
المغرب	١٥,٣	٢٠,٠	٢٢,١	٢١,٥
تونس	١٧,٧	٢٥,١	١٩,٧	٢٠,٧
الأردن	١٢,٤	١٥,٧	١٤,٧	١٨,١
السودان	١٥,٣	١١,٣	٧,٠	٨,٧
اليمن	٨,٠	١٠,٣	١٠,٥	١٥,٨
المتوسط	١٣,٨	١٥,٩	١٣,٣	١٤,٤
متوسط البلدان الصناعية	-	-	-	٢٤
متوسط البلدان النامية	-	-	-	١٦
متوسط العالم	-	-	-	٢٣

المصادر: البلدان العربية تم احتسابها باستخدام المصادر التالية: IMF, Ibid.; صندوق النقد العربي، إحصاءات غير منشورة عن المالية العامة؛ صندوق النقد العربي، دائرة الأبحاث والإحصاء، قسم الإحصاء، الحسابات القومية للدول العربية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨١ (أبو ظبي: الصندوق، ١٩٨٢)، وصندوق النقد العربي، الدائرة الاقتصادية والفنية، الحسابات القومية للدول العربية، ١٩٨٢ ـ ١٩٩٢، العدد ١٣ (أبو ظبي: الصندوق، ١٩٩٣). أما إحصاءات البلدان الأخرى فقد أخذت من: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤). والإحصاءات لغير البلدان العربية هي لعام ١٩٩١.

---

(١٧) Tanzi [et al.], Ibid., p. 21.

ولفهم أفضل للتغيرات التي طرأت على العبء الضريبي الكلي، فإنه سيكون من المفيد إلقاء الضوء على هيكل الضرائب في البلدان العربية. وهناك تقسيم تقليدي للضرائب بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. والأولى هي التي يتم تحملها من قبل الأفراد أو المؤسسات على شكل ضرائب دخل أو أرباح. أما الثانية فهي التي تفرض على السلع أو المبادلات أو الخدمات. ويشير موسغريف إلى أنه يمكن التمييز بين الأنواع المختلفة للضرائب اعتماداً على نقطة أو مكان تأثيرها. ووفقاً لذلك فإنه يمكن التمييز بين الأنواع الآتية من الضرائب:

١ ـ الضرائب التي يمكن فرضها على أسواق المنتجات أو على أسواق عوامل الإنتاج.

٢ ـ الضرائب التي يمكن فرضها على البائعين أو المستثمرين في السوق.

٣ ـ الضرائب التي يمكن فرضها على القطاع العائلي أو قطاع الأعمال.

٤ ـ والضرائب قد تدخل على جانب الموارد أو الاستخدامات في حساب دافع الضرائب[١٨].

وقد تم تقسيم الضرائب في البلدان العربية إلى خمسة أنواع هي: الضرائب على الدخل والأرباح؛ والضرائب على الممتلكات، والضرائب على السلع والخدمات، والضرائب على التجارة الخارجية، وضرائب أخرى تشمل الأنواع التي لا تتضمنها الأقسام السالفة. وقد تم عرض هذه الإحصاءات في الجدولين رقمي (٣ ـ ٦) و(٣ ـ ٧).

وباستثناء الجزائر وليبيا في مجموعة البلدان الأولى، فإن حصة الضرائب المباشرة في البلدان النفطية شهدت انخفاضاً واضحاً خلال العقدين الماضيين. وأحد الأسباب المهمة لذلك هو تغير طبيعة العلاقة بين الحكومات المضيفة والشركات النفطية، حيث إن معظم إيرادات الضرائب على الدخل والأرباح تتأتى من هذه الشركات. وخارج نطاق الضرائب على أرباح الشركات، فإن الضرائب على الدخول الشخصية تكاد تكون معدومة في هذه البلدان أو تفرض بمعدلات

---

(١٨) Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed. (New York: McGraw-Hill Book Company, 1984), p. 222.

متواضعة جداً. والفرضية التي تقدمها أدبيات اقتصادات التنمية تقرر أن هناك علاقة موجبة بين مستوى الدخل الفردي ونصيب الضرائب المباشرة. وأن البلدان التي ينخفض فيها نصيب الفرد من الدخل القومي يكون فيها نصيب الضرائب المباشرة منخفضاً أيضاً، والعكس صحيح. وإذا ما أخذ نصيب الفرد من الدخل القومي كمؤشر على مستوى التنمية، فإنه يمكن القول إن البلدان التي هي في المراحل الأولى من التنمية تتجه إلى الاعتماد بدرجة أكبر على الضرائب غير المباشرة. إلاّ أن البلدان النفطية تشكل استثناء بارزاً من هذه القاعدة. فهي على الرغم من ارتفاع نصيب الفرد من الدخل القومي فيها، إلا أن مستوى الضرائب المباشرة فيها متدنٍ جداً. والسبب هو سياسات الحكومات في هذه البلدان والتي تجعل من أهدافها إعادة توزيع الدخل النفطي من خلال سياسات التوظيف الحكومي والإعفاء من الضرائب، والدعم للشركات. ويظهر الجدول رقم (٣ ـ ٧) أن الضرائب المباشرة في البلدان العربية غير النفطية هي أعلى من مثيلاتها في مجموعة البلدان الأولى، وأنها تشكل نسبة تتراوح بين السدس والثلث. وهي أقل كثيراً من المعدلات السائدة في الدول الصناعية والتي تتراوح بين الثلثين والثلاثة أرباع. ولا شك في أن جانباً من هذا الاختلاف يرجع إلى مساهمات الضمان الاجتماعي التي يتم تصنيفها ضمن الضرائب المباشرة. والضمان الاجتماعي هو أعلى في الدول الصناعية منه في الدول النامية. وحتى لو تم استبعاد هذه الأخيرة، فإن حصة الضرائب المباشرة من جملة الإيرادات الضريبية هي أعلى من مثيلاتها في البلدان العربية بعدة أضعاف.

وتساهم عوامل عدة في انخفاض حصة الضرائب المباشرة في جملة الإيرادات الضريبية في البلدان العربية منها: اتساع نطاق الاقتصاد المعيشي في معظم هذه البلدان مما يترتب عليه صغر حجم الدخول النقدية، ووجود قطاع زراعي كبير مع انخفاض مستوى الدخل لمعظم المزارعين، ناهيك عن ضعف الجهاز الإداري بصفة عامة، والجهاز المالي الموكل إليه جباية الضرائب بصفة خاصة[١٩]. ومن العوامل أيضاً صغر القاعدة الضريبية في البلدان العربية مقارنة بالدول المتقدمة. والسبب

(١٩) حول الضرائب في البلدان العربية، انظر: صباح نعوش، **الضرائب في الدول العربية** (الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، ١٩٨٧)، ومحمد أحمد الرزاز، **رؤية لمستقبل دور الضرائب في تمويل الإنفاق العام في البلاد الآخذة في النمو مع التطبيق على مصر** (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ١٩٨٢).

الرئيسي في ذلك أن مستوى الدخل المعفى من الضريبة نسبة إلى متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي هو أعلى في المجموعة الأولى من البلدان. وتشير إحدى التقديرات إلى أن مجموعة الدول النامية لديها متوسط حدود للإعفاء الضريبي يساوي ١١ مرة مقدار متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي، بينما يبلغ متوسط حدود الإعفاء في الدول المتقدمة ضعف متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي فقط. وارتفاع حدود الدخل المعفى من الضريبة في الدول النامية يعمل على استثناء حجم كبير من الطبقة الوسطى من السكان. يضاف إلى ذلك انخفاض معدلات الضرائب المفروضة، وبخاصة على المستويات المتوسطة من الدخل. وعلى سبيل المثال، فإن عائلة مكونة من الزوجين وثلاثة أطفال في الدول النامية، وتكسب دخلاً مقداره ٢٠ مرة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي تدفع ضريبة تقدر بحوالى ٤ بالمئة فقط، بينما عائلة مماثلة في الدول المتقدمة قد تدفع ما يقارب ٣٢ بالمئة من دخلها[٢٠]. إلا أن ارتفاع معدلات الضرائب على الدخل له آثار سلبية معتبرة. فقد لوحظ أنه في ظل ارتفاع معدلات الضرائب المباشرة، فإن الأنشطة الاقتصادية غير الخاضعة للضريبة والأنشطة الترفيهية وأنشطة الأسواق السوداء تتجه إلى الزيادة وتؤثر سلباً في القاعدة الضريبية. ولذا فإن أي نظام للضرائب، ينبغي أن يأخذ في الاعتبار أثر هذا النظام في الادخار والاستثمار. فالضرائب على الدخول تؤثر في الادخار من خلال تخفيض الدخل الشخصي المتاح، مما يسبب انخفاضاً في الاستهلاك والادخار المالي. وفرض ضرائب على الفوائد أو عوائد أسهم الشركات، الذي يؤدي إلى تخفيض في العائد على رأس المال، يساوي جعل الاستهلاك المستقبلي أكثر غلاء، ولذا فإنه ينحو إلى خفض الادخار أيضاً[٢١].

ويلاحظ من الجدولين المذكورين أن البلدان العربية تعتمد بدرجة كبيرة على الضرائب غير المباشرة، وذلك بسبب قدرتها على توفير حجم كبير من الإيرادات مقارنة بالضرائب المباشرة. يضاف إلى ذلك أن الضرائب غير المباشرة غالباً ما تكون أكثر فاعلية من الضرائب المباشرة في الوصول إلى عدد أكبر من السكان، كما أنها

(٢٠) Askari, Cummings and Glover, *Taxation and Tax Policies in the Middle East*, pp. 18 -20.

(٢١) K. Anderson, «Efficiency Considerations in Tax Policy,» in: Vito Tanzi, ed., *Fiscal Policies in Economies in Transition* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1992), pp. 101 - 102.

مقبولة سياسياً لأن توزيع أعبائها غير واضح. والتكاليف الإدارية لجبايتها وإدارتها عادة ما تكون أقل، وذلك بسبب قلة عدد الدافعين؛ المصدرين، والمستوردين، وأصحاب المصانع، وأصحاب المؤسسات. ويمكن تقسيم هذه الضرائب إلى قسمين: الضرائب المفروضة على التعاملات الداخلية؛ السلع والخدمات والضرائب على التجارة الدولية؛ الصادرات والواردات. وتتباين البلدان العربية من حيث الأهمية النسبية لكل من مكوني الضرائب غير المباشرة. ولا يوجد خط واضح يفصل بين البلدان النفطية والبلدان غير النفطية، إذ إن هناك بلداناً في المجموعتين الأولى والثانية تعتمد بدرجة أكبر على ضرائب الاستهلاك، بينما تعتمد بلدان أخرى على ضرائب التجارة الخارجية.

والضرائب على الاستهلاك (السلع والخدمات) توصف عادة بأنها ذات أثر انحساري (Regressive)، وذلك لأن الاستهلاك سينخفض كحصة في الدخل كلما ازداد هذا الأخير(٢٢). وفي معظم البلدان العربية، فإن استهلاك السلع الكمالية والتَرفية لا يزال في متناول عدد محدود من السكان؛ ولذا فإن فرض الضرائب عليها لن يوفر الإيرادات اللازمة للموازنة. وتضطر بلدان عديدة، لذلك، إلى فرض ضرائب على بعض السلع الضرورية أو كلها. وبما أن الميل الحدي للاستهلاك للطبقات الفقيرة هو أعلى منه للطبقات الغنية، فإن المتضرر الأكبر من مثل هذه الضرائب غالباً ما يكون الفئات الفقيرة. والطبيعة الانحسارية لهذا النوع من الضرائب يجعلها على علاقة عكسية مع مستوى الدخل. فكلما انخفض الدخل ازداد أثر العبء المالي فيها والعكس صحيح. والطريقة المفضلة لتخفيف الأثر الانحساري هي استثناء بعض السلع الاستهلاكية التي تشكل أهمية في دخول الفئات الفقيرة.

---

(٢٢) للمناقشة حول هذه النقطة، انظر: D. Sykes Wilford and W. T. Wilford, «Fiscal Revenues in Mexico: A Measure of Performance, 1953 - 73,» *Public Finance*, vol. 31, no. 1 (1976).

الجدول رقم (٣ ـ ٦)

هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية النفطية

البلد	الضرائب على الدخل والأرباح	الضرائب على الممتلكات	الضرائب على السلع والخدمات	الضرائب على التجارة الخارجية	ضرائب أخرى
السعودية					
١٩٨٠	٣١,٣	-	٣٠,١	٣٥	٣,٦
١٩٩٠	١١,٠	-	٤٩	٣٢,٨	٧,٢
١٩٩٣	٧,٦	-	٤٩,٥	٤٢,٩	-
الإمارات العربية المتحدة					
١٩٨٠	-	-	-	١٩,١	٨٠,٩
١٩٩٠	-	-	-	٦,٠	٩٤
١٩٩٣	-	-	-	١٤,٧	٨٥,٣
الكويت					
١٩٨٠	٥٩	٣	١١,٥	٢٦,٥	-
١٩٩٠	١٧,٩	٣,١	١٦,٥	٦٢,٥	-
١٩٩٣	١٣,٣	٣,٣	-	٨٣,٤	-
عمان					
١٩٨٠	٣١,٢	-	٣٣,٣	١١,٩	٢٣,٦
١٩٩٠	٢١,١	-	-	٤٧,٨	٣١,١
١٩٩٣	٢٢,١	-	-	٤٩,٧	٢٨,٣
البحرين					
١٩٨٠	١٩,٧	٣,٢	١٣,٣	٦١,٩	١,٩
١٩٩٠	١٨,٧	-	٦١,٣	١٨,٠	٢
١٩٩٣	١٧,٠	-	٦٦	١٦,٤	٠,٦
قطر					
١٩٨٠	١٧,٩	-	٢١,٣	٢٧,١	٣٣,٧
١٩٩٠	٤,٦	-	٥٧,٣	٢٠,٨	١٧,٣
١٩٩٣	٣,٤	-	٤٥,٢	٢٨,٠	٢٣,٤
الجزائر					
١٩٨٠	٢٩,٤	-	٣٥,٤	٣٥,١	-
١٩٩٠	٣٠,٤	-	٤٨,٨	١٥,٩	٤,٩
١٩٩٣	٢٨,٧	-	٤١,٢	٢٣,٢	٦,٩
ليبيا					
١٩٨٠	٣٩,٧	-	-	٤٧,٦	١٢,٧
١٩٩٠	٤٥,١	-	-	٣٧	١٧,٩
١٩٩٣	٥٧,٨	-	٥,٩	٢٥,٢	١١,١

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook* (Various Issues);

صندوق النقد العربي، إحصاءات المالية العامة، وجامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة).

الجدول رقم (٣ ـ ٧)

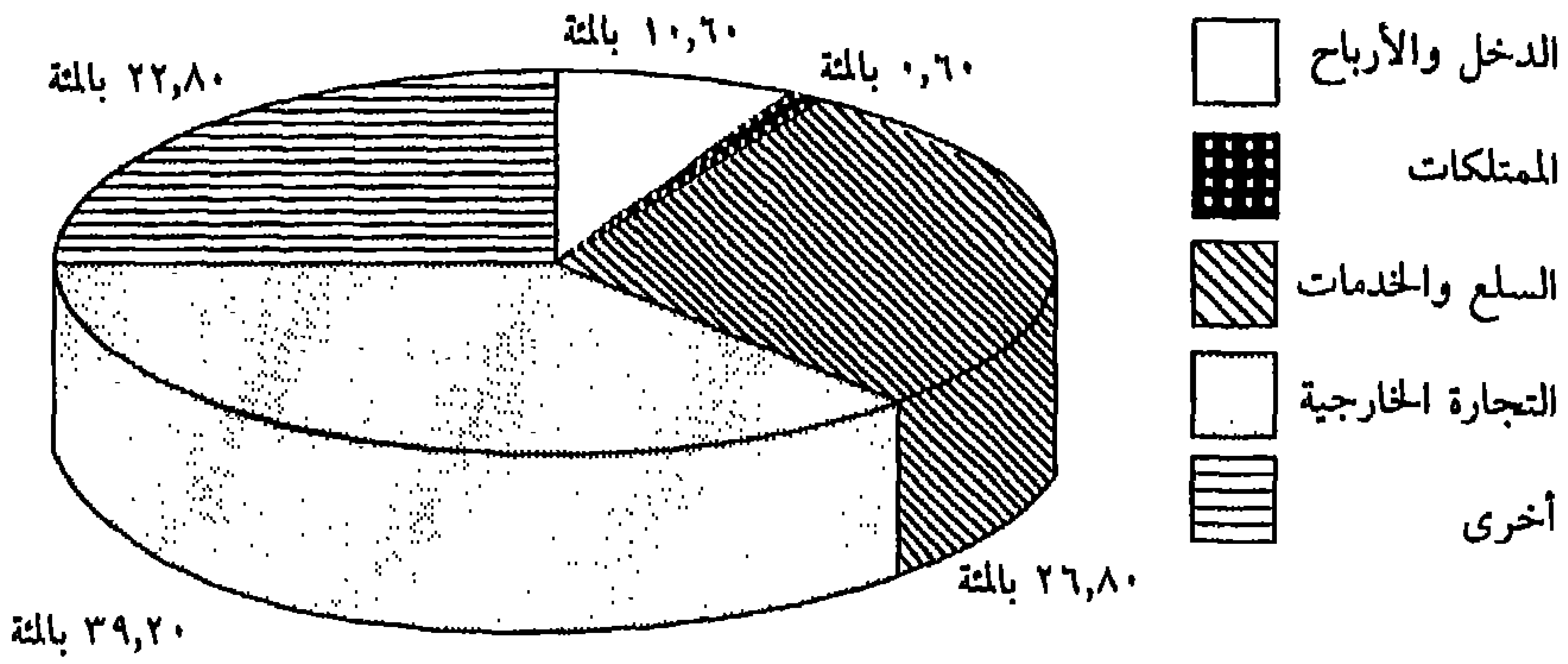
هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية غير النفطية

البلد	الضرائب على الدخل والأرباح	الضرائب على الممتلكات	الضرائب على السلع والخدمات	الضرائب على التجارة الخارجية	ضرائب أخرى
مصر					
١٩٨٠	٣٥,٣	٠,٩	١٨,٩	٣٦,٦	٨,٣
١٩٩٠	٣٥,١	-	٢٣,٧	٢٤,١	١٧,١
١٩٩٣	٤٠,٣	-	٢٥,٣	١٨,٦	١٥,٨
سوريا					
١٩٨٠	٣٢,٨	٢,٢	٧,٧	٣٦,٩	٢٠,٤
١٩٩٠	٣٧,٨	١,٣	٣,٧	٨,٠	٤٩,٢
١٩٩٣	٢٩,٥	-	٤,٨	٩,١	٥٦,٦
المغرب					
١٩٨٠	٢٤	٢	٢٩,٤	٣٧,٩	٦,٧
١٩٩٠	٣٤,٣	١,٦	٤٥,٢	٢١,٥	٧,٤
١٩٩٣	٣٢,٤	-	٣٨,٨	٢٣,٧	٥,١
تونس					
١٩٨٠	١٨,٧	٣	٣٠,٤	٣١,٤	١٦,٥
١٩٩٠	١٥,٥	٢,٥	٤٦,٥	٣١,٥	٤,٠
١٩٩٣	١٥,٥	٢,٥	٤٦,٦	٣١,٦	٣,٨
الأردن					
١٩٨٠	٢٠,٥	-	٩,٨	٦٤,٦	٥,١
١٩٩٠	٢٩,٧	٢,٠	٣٣,٢	٣٤,٨	٠,٣
١٩٩٣	١٨,٥	٢,٩	٢٩,١	٤٨,١	١,٤
السودان					
١٩٨٠	١٧,٢	-	٣١,١	٥٠,٨	٠,٩
١٩٩٠	٢٥,٤	٠,٤	٣٣,٠	٣٩,٢	٢,٠
١٩٩٣	٣٠,٥	٠,٢	٢٠,٥	٤٠,٠	٨,٨
اليمن					
١٩٨٠	٩,٣	٠,٢	١١,٩	٧٤	٤,٦
١٩٩٠	٢٣,٢	١,٤	٢٨,٨	٣٩,٨	٦,٨
١٩٩٣	٢٣,٢	١,٤	٢٨,٨	٣٩,٨	٦,٨

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

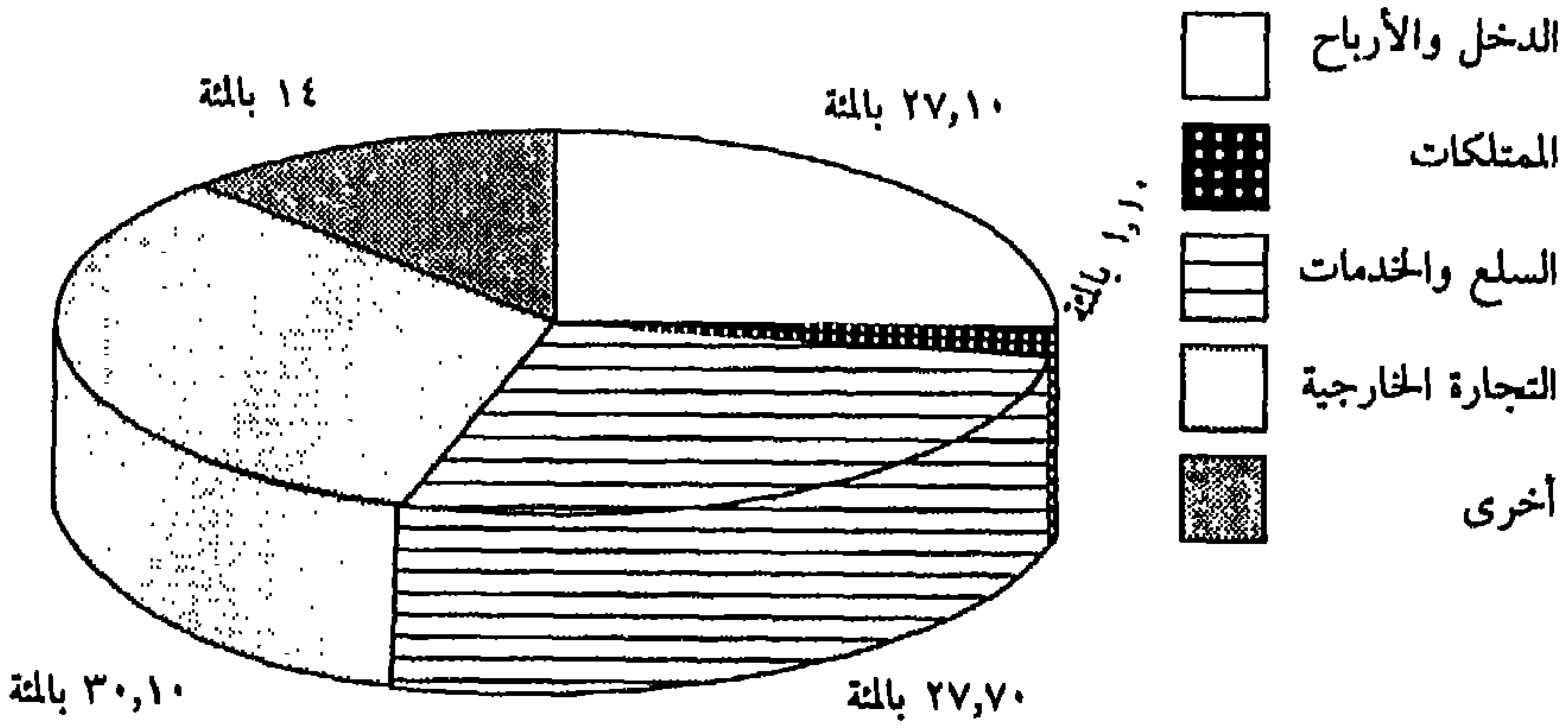
الشكل رقم (٣ ـ ٣)

هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية النفطية، ١٩٩٣



الشكل رقم (٣ ـ ٤)

هيكل الإيرادات الضريبية في البلدان العربية غير النفطية، ١٩٩٣



والضرائب على التجارة الخارجية (الصادرات والواردات) تشكل حصة من إجمالي الإيرادات الضريبية تتراوح بين ١٥ ـ ٨٣ بالمئة في البلدان النفطية، و٩ ـ ٤٨ بالمئة في البلدان غير النفطية. ولكن هذه النسبة تبدو أقل من أهميتها الحقيقية في بعض البلدان، وبخاصة تلك التي تعتمد على الواردات من الخارج في استهلاكها اليومي، حيث إن بعض الضرائب تفرض على هذه السلع باعتبارها سلعاً استهلاكية. وبعض القطاعات المصدرة المهمة في بعض البلدان العربية (البلدان المصدرة للنفط والفوسفات والألمنيوم. . . الخ) مملوكة للحكومة. وعندما تتغير أسعار هذه المواد، فإن دخل الحكومة يتأثر مباشرة. وفي البلدان العربية التي تتميز بانفتاح كبير، فإن التقلبات في التجارة الخارجية تنعكس مباشرة في القطاع المالي[٢٣]. والضرائب على الواردات؛ الرسوم الجمركية، لها وظائف أخرى بجانب توفيرها للإيرادات، فالبعد الاقتصادي لها يتمثل في دورها في توفير الحماية اللازمة للمنتجات المحلية في وجه المنافسة من السلع الأجنبية، إلا ان ذلك مما يخرج عن نطاق هذا الكتاب وموضوعه.

(٢٣) هناك مناقشة موسعة لأثر سياسة التجارة الخارجية في الأبعاد المالية في: Z. Farhadian - Lorie and M. Katz, «Fiscal Dimensions of Trade Policy,» in: M. I. Blejer and Ke-Young Chu, eds., *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1989), pp. 276 - 306.

الفصل الرابع

عـجـز المـوازنـة

مقدمة

عجز الموازنة واحد من أكثر المصطلحات الاقتصادية تداولاً في المنتديات وفي وسائل الإعلام، إلا أن شعبيته لم تزل الكثير من جوانب الغموض المحيطة به. ومفهوم العجز، الذي يتم تناوله عادة حين الحديث عن السياسات الاقتصادية وتقييم دور الأداء الحكومي وكفاءته لا يزال يناقش بعمومية تخلط بين المضامين المختلفة التي يحتملها هذا المفهوم، كما تخلط بين الأسباب. وعلى الرغم من أن مفهوم العجز قد تم تداوله من قبل العديد من الاقتصاديين القدماء، إلا أنه قد اكتسب أهمية كبيرة في الاقتصادات الحديثة بسبب استخدامه في التحليل المالي كمقياس لتقييم أثر الموازنة في المتغيرات الاقتصادية الأخرى في المدى القصير، وكذلك في التعرف على طرق تمويل العجز وعلاقة ذلك بالتنمية وحشد الموارد في دول العالم الثالث. وفي العقدين الماضيين أصبح العجز المالي يضاهي المشاكل الاقتصادية التقليدية مثل التضخم والبطالة، والتي تستحوذ على الكثير من الجهد والموارد للمعالجة.

وبطبيعة الحال لا يمكن فصل مشكلة عجز الموازنة عن المشاكل الاقتصادية التي برزت مؤخراً، مثل الاختلالات الهيكلية والمديونية والعجز في ميزان المدفوعات، بل ويذهب بعضهم إلى القول بأن العجز المالي هو سبب رئيسي للعديد من هذه المشاكل. والتصحيحات الهيكلية التي تستهدف تقليص دور الحكومة وإعادة التوازن للعلاقة بين القطاعين العام والخاص تعطي أهمية خاصة لعجز الموازنة باعتباره مؤشراً مهماً على تزايد الإنفاق العام، ومن ثم دور الحكومة في النشاط الاقتصادي.

وهذا الفصل يهتم بدراسة ظاهرة عجز الموازنة في البلدان العربية. ونظراً للغموض الذي يحيط بهذا المفهوم فمن الطبيعي أن يتم أولاً تمحيص هذا المصطلح وضبط حدوده، ومسبباته ونتائجه قبل الولوج فعلاً في تحليل حجمه في البلدان العربية.

أولاً: مفهوم العجز المالي

هناك تعريفات متباينة لعجز الموازنة العامة تستخدم في مجالات أو لأغراض متعددة. ومن الواضح أن العجز هو مفهوم مقابل لتوازن الميزانية، والصياغات المتعددة لهذه الأخيرة يمكن أن تعطي مؤشرات متباينة بدرجة كبيرة. وتوازن الميزانية يستخدم دائماً كمؤشر مهم وملخص لأثر الميزانية في الاقتصاد. ولكن الموازنة تؤثر في الاقتصاد من نواح عدة، ولذا فإن توازن الميزانية المطلوب احتسابه سيعتمد على الأثر المحدد الذي يراد قياسه. والحكم ذاته ينطبق على العجز. فعلى الرغم من أن قياس العجز يعتبر مؤشراً مناسباً للآثار الاقتصادية الكلية للسياسات المالية، فإن مجموعة الآثار التي يرغب متخذ القرار بتقييمها قد تحدد هي ذاتها المقياس «الصحيح» للعجز. وبكلمات أخرى فإنه لا يوجد شيء اسمه «العجز المالي»، بل يوجد هناك مقاييس عدة، وكل منها له إيجابياته وسلبياته[1].

يمكن القول بأن الموازنة تكون دائماً في حالة توازن، أي أن الإيرادات تساوي المصروفات. وفي هذه الحالة فإن العجز أو الفائض في الموازنة يمكن الوصول إليه فقط من خلال افتراض بعض المكونات على أنها مكونات توازن، أي من خلال استبعادها من جانب المدخلات أو المصروفات، وبذا يتم عدم التوازن بين الدخل والنفقات. وحجم وطبيعة توازن الموازنة لذلك يعتمد على: (١) المكونات أو العناصر التي يتم تضمينها في الموازنة ومن ثم في إجمالي المصروفات؛ (٢) العناصر التي يتم استبعادها من الإيرادات من أجل احتساب الفرق بين هذا الأخير وبين المصروفات. ومن أكثر القضايا المثيرة للخلاف هي

(١) انظر في ذلك: Raja J. Chelliah, «Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit,» *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 20, no. 3 (November 1973), p. 741, and M. I. Blejer and A. Cheasty, «Measuring the Fiscal Deficit: Overview of the Issues,» in: M. I. Blejer and A. Cheasty, eds., *How to Measure the Fiscal Deficit* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1993), pp. 3 - 10.

نطاق الموازنة التي يحتسب على أساسها الفائض أو العجز، وما إذا كانت تتضمن حساب الحكومة المركزية أم الحكومات المحلية أيضاً وكذلك مؤسسات القطاع العام.

ويمكن الإشارة إلى أهم المفاهيم المستخدمة لتعريف العجز المالي:

المفهوم الأول: العجز الشامل، وهو التعريف التقليدي أو الشائع للعجز المالي. ووفقاً لهذا فإن العجز المالي يقيس الفرق بين إجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد ولكن غير مشتملة على مدفوعات اهتلاك الديون الحكومية، وبين الإيرادات الحكومية متضمنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، ولكن غير مشتملة على الدخل من الاقتراض، وبهذا الاعتبار فإن العجز المالي يعكس الفجوة التي ينبغي تغطيتها بالاقتراض الحكومي، بما فيها الاقتراض المباشر من البنك المركزي. والمشكلة الأساسية التي تواجه هذا المفهوم للعجز، هي الخشية من غياب قواعد محاسبية معيارية للحكومات. وإذا ما كان الأمر كذلك، فإن العجز التقليدي لا يكون معرفاً بدقة، وحجم العجز للبلدان المختلفة يكون غير قابل للمقارنة المباشرة. وبالإضافة إلى مكونات العجز، فإن الوجه الآخر للاختلاف هو تحديد الزمن الذي يتم خلاله استخدام هذه الموارد(٢). وقد عملت المنظمات الدولية المتخصصة، وعلى رأسها صندوق النقد الدولي على محاولة إزالة هذه الفروق من خلال توحيد المصطلحات والإجراءات، والتي تمثلت في **دليل إحصاءات مالية الحكومة** (A Manual on Government Finance Statistics). ومع ذلك فإن استخدام المقياس التقليدي للعجز يحاط بمحاذير عدة تجدر الإشارة إليها:

١ ـ هل ينبغي تعديل هذا المقياس ليأخذ في الاعتبار معدلات التضخم؟ وعندما تكون هذه المعدلات عالية، فإن هناك مشكلة في تضمينها في هذا المقياس، وكذلك في استبعادها منه.

٢ ـ المشكلة الثانية تتعلق بمدفوعات الديون. والمقاييس النقدية الاعتيادية للعجز لا تظهر هذه المدفوعات، ولذا فإن دولة ما تستطيع زيادة إنفاقها العام والإبطاء في دفع مستحقات الديون. ومن خلال ذلك سيظهر العجز الكلي بدون

---

(٢) M. I. Blejer and A. Cheasty, *Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits*, IMF Working Paper (Washington, DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1990), p. 3.

تغيير، بينما هو يعمل في واقع الأمر على زيادة الطلب الكلي. ومدفوعات الديون أصبحت أكثر أهمية بازدياد الديون الخارجية، ولذا فإنه يجب دائماً تحديد ما إذا كانت الفوائد غير المدفوعة على الديون الخارجية تسجل كعجز أم لا. وعلى سبيل المثال، ماذا سيحدث لمقياس العجز عندما يتم إعادة جدولة الفوائد على الديون الخارجية.

٣ ـ المشكلة الثالثة هي أن العجز المالي عادة يقيس نشاط الحكومة المركزية. والأجزاء الأخرى من القطاع العام قد تظهر عجزاً مالياً كبيراً. أحد هذه الأجزاء والذي بدأ يجتذب أهمية متزايدة مؤخراً هو عجز البنك المركزي. ففي بعض البلدان النامية، مثل بعض دول أمريكا اللاتينية أصبحت البنوك المركزية مؤسسات مالية مهمة. والعجز المالي قد يظهر أيضاً في مؤسسات القطاع العام وفي الحكومات المحلية وفي مؤسسات الضمان الاجتماعي. وفي مثل هذه الحالات، فإن البرامج المصممة لعلاج العجز في مالية الحكومة المركزية قد لا تحقق الأهداف المنشودة إذا ما سجلت الأجزاء الأخرى من الحكومة عجزاً متزايداً[٣].

المفهوم الثاني: الدين العام: أحد المفاهيم المستخدمة على نطاق واسع لعجز الموازنة هو ما يطلق عليه مفهوم الدين العام للعجز. وهذا المفهوم يقارب بشكل واضح المعنى القاموسي للإنفاق السالب، أي إنفاق الإيرادات التي تم جمعها من خلال الاقتراض. وهذا المقياس للعجز يعرف بأنه الفرق بين مجموع: (١) الإنفاق الجاري؛ (٢) صافي امتلاك الأصول الرأسمالية المادية؛ (٣) صافي امتلاك الأصول المالية من جهة، والإيرادات الضريبية وغير الضريبية من جهة ثانية. والعجز في هذه الحالة يقيس صافي الاقتراض الحكومي معدلاً بالتغيرات في الحيازة من النقود. وبما أن هذه عادة ما تكون صغيرة، فإن الموازنة تكون متوازنة، وفقاً لهذا المفهوم، إذا كان صافي الاقتراض يساوي صفراً.

ومن المهم معرفة مدى الزيادة في الدين العام للحكومة وذلك لتأثيره في خدمة الدين في المستقبل. وفي الدولة التي تقوم فيها الحكومات بأنشطة صناعية وتجارية على نطاق واسع، مثلما عليه الحال في أغلب الدول النامية، فإنه يكون من الضروري الأخذ في الاعتبار الأصول المادية المنتجة من أجل الحصول على صورة

(٣) Vito Tanzi, «Fiscal Deficit Measurement: Basic Issues,» in: Blejer and Cheasty, Ibid., pp. 17 - 18.

متعادلة عن التغير في الوضع المالي للحكومة(٤).

المفهوم الثالث: العجز الجاري: (Current Deficit): وهو يقيس الفرق بين المصروفات الجارية والإيرادات الجارية. وهو بهذا الاعتبار يعطي وزناً مقداره صفر للمصروفات الرأسمالية والإيرادات الرأسمالية مثل بيع الأصول. والمنطق الكامن وراء ذلك هو أن زيادة الإنفاق الحكومي على الإيرادات الحكومية في مجال الاستثمار لا تغير وضع صافي الأصول للحكومة، وذلك لأن الدين الجديد تقابله أصول حكومية جديدة. وفي الستينيات من هذا القرن كانت القناعة السائدة هي أن الإنفاق الجاري ينبغي تمويله من خلال الضرائب، بينما يمكن للحكومة تمويل مشاريعها التنموية الناجحة من خلال الديون. ووفقاً لهذه النظرة، فإن العجز في الحساب الجاري يوفر مقياساً للمدى الذي تحيد فيه الحكومة عن كونها إدارة حصيفة.

وعلى الرغم من سهولة هذا القياس، إلا أن هناك صعوبات عدة تحيط بعملية احتسابه. ومن أهم هذه الصعوبات: (١) المفاهيم الحسابية للاستثمار أضيق مما يود الاقتصاديون رؤيته أو اعتباره. وعلى سبيل المثال فإن معظم الاستثمار في رأس المال البشري يعتبر مصاريف جارية على الرغم من أهميته في النمو الاقتصادي؛ (٢) توليفة المصروفات الجارية/الاستثمارية في أي مشروع استثماري يمكن تغييرها بسهولة وبطرق عديدة لإعطاء مقاييس مختلفة للإدخار الحكومي. (٣) بغض النظر عما إذا كان الإنفاق الحكومي مخصصاً للعمليات الجارية أو للاستثمار، فإن أثر هذا الإنفاق في المدى القصير في ميزان المدفوعات سيكون متشابهاً. (٤) الإنفاق الاستثماري قد يكون مبذراً مثل الإنفاق الجاري. ويمكن القول إن الاستثمار غير المنتج الذي يعتمد بدرجة كبيرة على السلع الرأسمالية المستوردة تكون مساهمته في الرفاه الاجتماعي وللنمو الاقتصادي أقل بكثير من الإنفاق الجاري، وبخاصة إذا كان الإنفاق الجاري مخصصاً لتنمية رأس المال البشري. ولهذه الصعوبات، فإن حصر العجز بالحساب الجاري فقط لا يعتبر شائعاً، ولكن الاهتمام بهذا المقياس قد عاد من جديد بعد بروز ظاهرة التمويل الخارجي بعمليات التصحيح الهيكلي في اقتصادات الدول النامية(٥).

---

(٤) Chelliah, «Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit,» pp. 743 - 745.

(٥) بالإضافة إلى ذلك، هناك مقاييس مختلفة للعجز قد تم تطويرها وعلى أساسها فإن مبادلات الميزانية لا تعطي وزناً مرجحاً متساوياً، بل تعطي وزناً مختلفاً وفقاً لأهميتها في التأثير في المتغيرات الاقتصادية الكلية. ومن أهم هذه المقاييس: (١) العجز موزوناً بأثر كل مبادلة على الطلب الكلي؛ =

ثانياً: عجز الموازنة في البلدان العربية

لدراسة حجم العجز المالي في البلدان العربية وتطوره خلال السنوات الماضية سيتم الاعتماد بشكل أساسي على مقياس العجز الشامل. وبالرغم من التحفظات التي تثار على هذا المقياس، إلا أنه لا يزال من أكثر المفاهيم توظيفاً في الدراسات الاقتصادية التطبيقية. والعجز بهذا المفهوم يرمز إلى العجز الكلي للحكومة، أي السلطات المركزية والمحلية، ولكن دون مؤسسات القطاع العام، وذلك بسبب الصعوبات المنهجية والإحصائية المتعلقة بها. كما أن هذا المقياس يتضمن مدفوعات الديون الحكومية، بما فيها الديون الخارجية. ونظراً لإضافة مدفوعات الفوائد على الديون الحكومية لجانب الإنفاق، فإن المقياس الأول للعجز «العجز الشامل» سيكون مطابقاً للمفهوم الثاني «متطلبات الدين العام».

وقد تم التأكد من ذلك من خلال احتساب عجز الموازنة العامة لعدد من البلدان العربية باستخدام كلا المقياسين، ووجد تطابق تام بينهما، مما يظهر عدم الحاجة لاستخدام المقياس الثاني. ولو أخذت البلدان العربية ككل، فإن الإحصاءات تشير إلى أن هذه البلدان مجتمعة قد حققت فائضاً في الموازنة معظم عقد السبعينيات ومطلع الثمانينيات. ويرجع هذا الفائض بشكل أساسي إلى الارتفاع الكبير في العائدات النفطية. ويصدق هذا الحكم بشكل خاص على الفترة (١٩٧٤ ـ ١٩٨١). وبسبب وجود الموازنة القطرية، فإن مقياس الفائض أو العجز الكلي ينبغي أن يؤخذ كمؤشر للتحولات التي طرأت على الاقتصادات العربية خلال الفترة المعتبرة، دون أن يكون له مضمون واقعي. وأهمية الفائض في الموازنة تكمن في دلالته على مدى قدرة الحكومات على توليد المدخرات العامة وكذلك توفير الإيرادات العامة لتمويل المشروعات الاستثمارية دونما الحاجة للجوء لوسائل التمويل التضخمية. ولو قسمت البلدان العربية إلى مجموعتين رئيسيتين: البلدان النفطية والبلدان غير النفطية، فإن الجدول رقم (٤ ـ ١) والشكلين رقمي (٤ ـ ١) و(٤ ـ ٢) تظهر أن الفائض الجاري لم تنعم به جميع البلدان العربية، وأنه كان ظاهرة خاصة ببلدان المجموعة الأولى فقط. وبالطبع هناك تباين واضح بين البلدان

= (٢) العجز المحلي الذي يعتبر مهماً في الاقتصادات المفتوحة؛ (٣) توازن السيولة؛ (٤) العجز الهيكلي والمصحح للتقلبات الدورية؛ (٥) العجز التشغيلي. انظر: Blejer and Cheasty, *Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits*, p. 11.

العربية من حيث حجم كل من الفائض والعجز سيتم التطرق له لاحقاً.

الجدول رقم (٤ ـ ١)

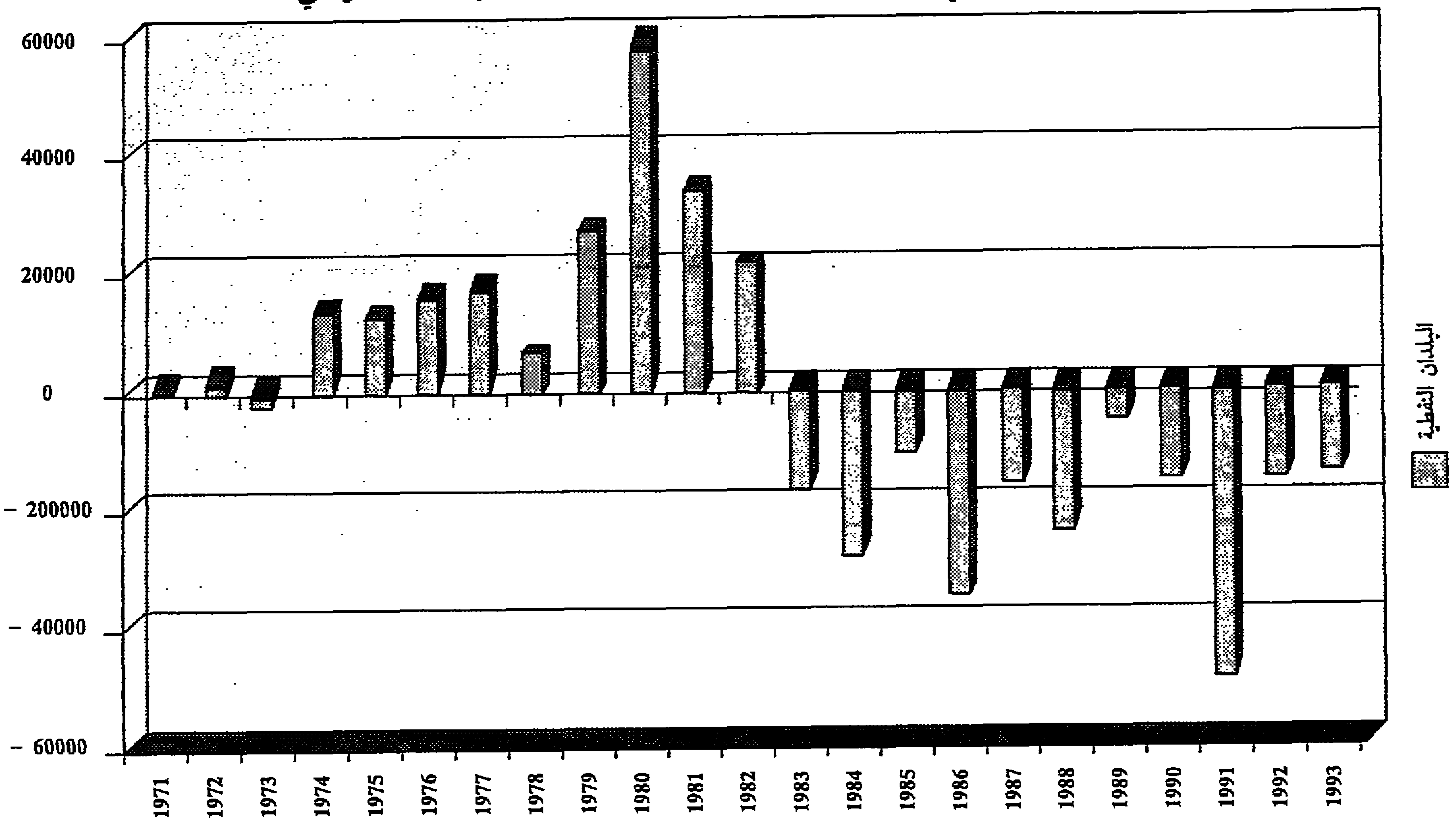
العجز أو الفائض في الميزانية العامة للبلدان العربية (مليون دولار أمريكي)

السنة	البلدان النفطية	البلدان غير النفطية
١٩٧٠	-	-
١٩٧١	-	-
١٩٧٢	٨٧٨	— ١٦٤١
١٩٧٣	— ١٠٠٨	— ٦٥٢
١٩٧٤	١٢٤٤٦	— ٢٩٢٠
١٩٧٥	١١٩٣٨	— ٣٢٥٥
١٩٧٦	١٤٧٤٤	— ٤٥٦٤
١٩٧٧	١٥٤١٥	— ٥٠٨٩
١٩٧٨	٥٩٣٥	— ٨٤٧٢
١٩٧٩	٢٦٤١٠	— ٩٣٥٤
١٩٨٠	٥٩٤٣١	— ١٠٤٢٢
١٩٨١	٣٤٥٥٥	— ١٣٣٧٨
١٩٨٢	— ٢٠٠٧١	— ١٣٥٠٢
١٩٨٣	— ١٨٣٧٠	— ١٤٣٤٩
١٩٨٤	— ٣١٥٢١	— ١٦٤٦١
١٩٨٥	— ١٢١٧١	— ١٢٢٢٦
١٩٨٦	— ٣٦٩١٠	— ٩٦٠٤
١٩٨٧	— ١٧٨٠٨	— ٦٥٣٨
١٩٨٨	— ٢٤٧٤٩	— ٦٦٢٠
١٩٨٩	— ٤٣٧٠	— ٥٩٠٧
١٩٩٠	— ١٧٠١٨	— ١٠١١١
١٩٩١	— ٥٠٥٤١	— ٢٣٧٩
١٩٩٢	— ١٦٨٩٨	— ٥٩٩٣
١٩٩٣	— ١٥٩٢٦	-

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: International Monetary Fund [IMF], *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, DC: Various Issues);
جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة)، وصندوق النقد العربي: إحصاءات المالية العامة، والحسابات القومية للدول العربية (أعداد مختلفة).
وقد تم استخدام أسعار صرف السوق لتحويل العملات المحلية إلى الدولار الأمريكي.

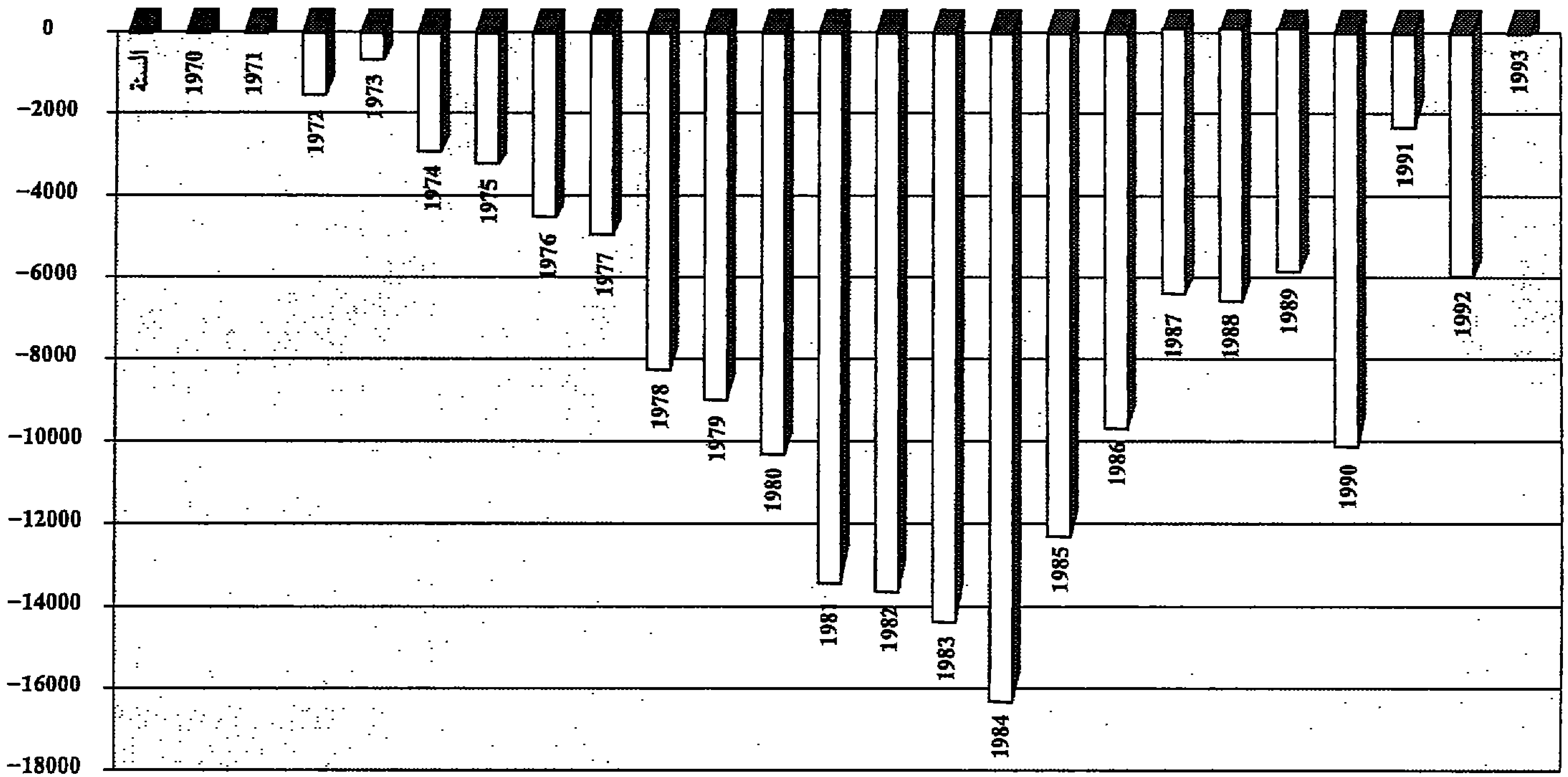
الشكل رقم (٤ ـ ١)

العجز أو الفائض في الميزانية العامة للبلدان العربية النفطية (مليون دولار أمريكي)



الشكل رقم (٤ ـ ٢)

العجز في الموازنة العامة للبلدان العربية غير النفطية (مليون دولار أمركي)



وبدءاً من عام ١٩٨٢ أصبح عجز الموازنة ظاهرة عامة في الاقتصاد العربي. وقد أدى التدهور المتواصل في الإيرادات النفطية، واستمرار معدلات النمو العالية في الإنفاق الحكومي إلى بروز عجز الموازنة في البلدان النفطية الذي شهد ذروته عام ١٩٨٦ مع انهيار أسعار النفط، ثم عام ١٩٩١ الذي تفاقمت فيه أزمة الخليج الثانية. أما البلدان العربية غير النفطية، فقد كان عام ١٩٨٦ إيذاناً ببدء مرحلة جديدة ركزت فيها على سياسات التصحيح والتقشف التي استهدفت تخفيض الإنفاق العام وحجم العجز المالي. وباستثناء عامي ١٩٩٠ و١٩٩١ اللذين بلغت فيهما أزمة الخليج الثانية ذروتها، فإن مقدار العجز في بلدان المجموعة الثانية قد شهد انخفاضاً مستمراً منذ عام ١٩٨٦. وعموماً فإن حجم العجز المالي في البلدان العربية النفطية كان يتأثر بدرجة كبيرة بالتقلبات في السوق النفطية، وفي السنوات التي شهدت فيها هذه السوق انتعاشاً، مثل عام ١٩٨٩، فإن مقدار العجز قد انخفض على نحو ملحوظ. وبالمقابل فإن العجز في البلدان العربية غير النفطية، والذي كان صفة ملازمة لاقتصاداتها طوال الفترة محل الدراسة، قد بدأ بالانخفاض مع زيادة الإدراك بضرورة تكييف الإنفاق المحلي مع الإيرادات المحلية.

ولعل أحد مساوئ مقياس «العجز الشامل» أنه يحوي في جانب الإيرادات «المنح الخارجية»، ومن ثم فهو لا يعكس مدى اعتماد هذه البلدان على إيراداتها المحلية في تغطية نفقاتها الكلية. ولعل المؤشر الأكثر دقة في هذا المجال سيكون مقياس العجز المحلي. ويقيس هذا الأخير الإيرادات الحكومية مطروحاً منها المنح الخارجية ومطروحاً منها الإنفاق الإجمالي. وكما سلف ذكره في الفصل السابق، فإن المنح الخارجية تشكل أهمية كبيرة في جانب الإيرادات في بعض البلدان العربية. وعلى سبيل المثال فإن العجز بالمقياس الشامل نسبة للناتج المحلي الإجمالي في كل من الأردن في أواخر السبعينيات قد بلغ حوالى ١٣ ـ ١٤ بالمئة، بينما لو تم قياسه بالعجز المحلي لكانت النسبة حوالى ٣٠ ـ ٤٠ بالمئة. وهذا ينطبق أيضاً على بلدان عربية أخرى مثل تونس وعمان والمغرب واليمن[٦].

والخطوة التالية هي احتساب العجز المالي في البلدان العربية منفردة، كما يصور ذلك الجدولان رقما (٤ ـ ٢) و(٤ ـ ٣). ويصور الجدول رقم (٤ ـ ٢)

---

(٦) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٠، ص ٥٤ ـ ٥٥.

عجز الموازنة العامة أو فائضها في البلدان العربية بالقيم المطلقة والسنوات المختارة. وللمقارنة فقد تم تحويل قيمة العجز للدولار الأمريكي باستخدام أسعار الصرف السائدة في السوق الحرة. أما الجدول رقم (٤ ـ ٣) فهو يقيس نسبة العجز للناتج المحلي الإجمالي.

والصورة العامة في البلدان العربية النفطية خلال فترة السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات توحي بأن الفائض الجاري كان هو السائد. وبالقيم المطلقة، فإن حجم الفائض بلغ أقصى قيمه في الكويت ثم الإمارات وليبيا والجزائر. وكان الفائض المالي في الكويت يشكل حوالى ٢٩,٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في النصف الأول من السبعينيات ارتفع بعدها إلى ٤٨ بالمئة في النصف الثاني من السبعينيات. وظلت الكويت تنعم بهذا الفائض حتى أواخر العقد الثامن. وينبغي ملاحظة أنه في حالة الكويت، فإن العجز المالي الذي تم إبرازه في الجدول هنا يشير إلى عجز الموازنة بمفهومه الشامل. إلاّ أن الإحصاءات الرسمية الكويتية تستخدم مفهوماً يطلق عليه «العجز الرسمي» وهو الفرق بين الإيرادات النفطية وغير النفطية (غير متضمنة لإيرادات استثمارات الاحتياطي المالي للحكومة) والمصروفات على أبواب الإنفاق الخمسة بالإضافة إلى مخصصات حساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة وزيادة رأسمال الصندوق الكويتي للتنمية. وكما لاحظت إحدى الدراسات فإنه «يلاحظ في هذا التعريف أنه يشمل بند مخصصات صندوق احتياطي الأجيال القادمة وزيادة رأسمال الصندوق الكويتي للتنمية ضمن جانب المصروفات، بالرغم من أن هذه المخصصات هي في الواقع مدخرات تم توجيهها لحسابات أخرى، لكي يتم استثمارها، وتقع ضمن الاحتياطات المالية للدولة. كذلك يستبعد هذا التعريف من جانب الإيرادات بند إيرادات استثمارات حسابات الاحتياطي العام وحساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة»[٧]. ولم يقدم تفسير مقنع لاتباع هذا النظام المحاسبي. والتفسير الشائع هو أن هذا الإجراء يهدف إلى إظهار الوضع المالي للحكومة على شكل عجز من أجل وضع بعض القيود على الإنفاق العام المتزايد[٨]. إلا أن اتباع أي من المفهومين للعجز يعطي صوراً متباينة

(٧) يوسف حمد الإبراهيم، «عجز الموازنة العامة في دولة الكويت: الأساليب، النتائج وأساليب المواجهة،» مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، السنة ١٧، العدد ٦٥ (نيسان/ابريل ١٩٩٢)، ص ١٠١.

(٨) المصدر نفسه، ص ١١٦.

بدرجة كبيرة، ومن ثم فإنه قد يؤدي إلى اتباع سياسات خاطئة لا تعمل على علاج المشكلة. وإذا كان تقدير الوضع المالي للحكومة وفقاً لمقياس «العجز الشامل» يظهر أن الكويت لم تشهد عجزاً في الموازنة العامة حتى عام ١٩٩٠، فإن الصورة تتبدل تماماً عند استخدام مقياس «العجز الرسمي»، حيث يظهر هذا المقياس أن الموازنة العامة، في الكويت قد بدأت تعاني العجز منذ السنة المالية ١٩٨١/١٩٨٢، وأن هذا العجز قد شكل في معظم سنوات الثمانينيات ما يقارب من ١٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي عام ١٩٨٦/١٩٨٧ بلغ ما يقارب ربع الناتج المحلي الإجمالي. إلاّ أنه ومن أجل المقارنة مع البلدان العربية الأخرى، فقد تم إبراز العجز بمفهومه الشامل في الكويت.

والجدول رقم (٤ ـ ٢) يظهر أيضاً أن بعض البلدان النفطية لم تعان من ظاهرة العجز المالي إلا في النصف الثاني من الثمانينيات (عمان ١٩٨٤، قطر ١٩٨٦). وبينما كان العجز ظاهرة ملازمة لاقتصادات بعض هذه البلدان منذ عام ١٩٨٢ وحتى عام ١٩٩٣ (السعودية، الإمارات، البحرين) فإن بلداناً نفطية أخرى قد شهدت تقلبات بين العجز والفائض (عمان، قطر، الجزائر، وليبيا). وبالرغم من أن العجز المالي كان هو الحالة الغالبة، إلاّ أن هذه البلدان قد شهدت سنوات من توازن أو فائض الموازنة.

وعند ظهور العجز، فإن جميع البلدان بلا استثناء قد لجأت إلى السحب من احتياطياتها المالية من أجل تمويل الإنفاق الحكومي. ونتيجة لذلك فإن ظاهرة «الفوائض النفطية» قد بدأت بالتلاشي تدريجياً، حتى اختفت تماماً مع أزمة الخليج الثانية. وعموماً فقد ظل العجز المالي في البلدان النفطية يشكل نسبة من الناتج المحلي الإجمالي تتراوح بين أقل من ١ بالمئة و١٦ بالمئة خلال النصف الثاني من الثمانينيات. وإذا ما استثنينا الكويت فإن هذه النسبة ظلت تقريباً على حالها في الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣).

والجدولان المذكوران يظهران أيضاً أن جميع البلدان العربية غير النفطية كانت تعاني عجز الموازنة منذ مطلع السبعينيات وطوال الفترة محل الدراسة. وازداد العجز بالقيم المطلقة وكذلك كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات السبعينيات، إلا أنه قد بلغ ذروته في النصف الأول من الثمانينيات. وبينما كان العجز يشكل حوالى ٤,٩ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في النصف الأول من السبعينيات، فإنه قد ارتفع إلى متوسط قدره ١٣ بالمئة خلال النصف الأول من الثمانينيات، وقد

ساهمت عوامل عدة في تفاقم مشكلة العجز في مجموعة البلدان هذه، ومن أهمها انخفاض المساعدات الخارجية وبخاصة من البلدان العربية النفطية، وازدياد معدلات الإنفاق العام وبالذات على القطاعات العسكرية (سوريا والأردن)، نتيجة معاهدة الصلح المصرية ـ الإسرائيلية، ونشوب الحرب العراقية ـ الإيرانية، وتفاقم حدة الحرب الأهلية في لبنان. ونتيجة للسياسات الاقتصادية التي تضمنت إجراءات مالية تقشفية، فإن نسبة العجز المالي للناتج المحلي الإجمالي في هذه البلدان قد انخفضت في الفترات اللاحقة، وبلغت متوسطاً قدره ٩,٢ بالمئة خلال الفترة (١٩٨٥ ـ ١٩٩٠)، ثم ٥,٨ بالمئة خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣).

ولقد كان مستوى الانخفاض في العجز متفاوتاً من بلد لآخر. فقد شهدت مستويات العجز انخفاضاً ملحوظاً في كل من سوريا والمغرب والأردن. وفي مصر واليمن كان العجز يأخذ المنحنى التنازلي ذاته، إلا أنه كان ينخفض بمعدلات أقل نسبياً مقارنة بالبلدان الثلاثة الأولى. أما السودان فقد تفاقمت مشكلة العجز المالي فيه نتيجة للعزلة الدولية، وانخفاض حجم المساعدات الخارجية، وانهيار قيمة العملة المحلية. وفي تونس ظلت نسبة العجز للناتج المحلي الإجمالي تتراوح بين ٤ ـ ٥ بالمئة خلال الفترة (١٩٨٠ ـ ١٩٩٣).

ومن المناسب الإشارة إلى بعض النتائج التي توصلت إليها بعض الدراسات القطرية. فعجز الموازنة في مصر يعتبر أبرز مشكلة حقيقية للإدارة الاقتصادية حتى الوقت الحاضر. والمشكلة برزت لعاملين أساسيين: **الأول** هو أن العجز المالي الكبير غالباً ما يعكس النمو المتزايد لمديونية الدولة إزاء العالم الخارجي. **والثاني**، إذا تم تمويل العجز المالي من خلال الاقتراض من البنك المركزي، وإذا لم يتم امتصاص الزيادة في السيولة من خلال قيام البنك المركزي بتمويل العجز الجاري في ميزان المدفوعات أو من خلال تخفيض حجم السيولة المتاحة للمصارف المحلية، فإن الضغوط التضخمية ستولد في الاقتصاد مع كافة العواقب التي تصاحبها. وحجم هذه المشكلة في مصر اعتمد بدرجة رئيسية على طرق تمويل العجز، والتي ستناقش لاحقاً[٩].

---

(٩) Sadiq Ahmed, *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends*, World Bank Staff Working Papers; no. 639 (Washington, DC: World Bank; 1984), p. 73.

الجدول رقم (٤ ـ ٢)

عجز أو فائض الميزانية في البلدان العربية (مليون دولار أمريكي)

البلد	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٣
المجموعة الأولى						
السعودية	-٩٠	-٢١٤٧	٣٠٩٩٧	-١٨٣٤٢	-٦٦٨	-٣٣٩١
الإمارات العربية المتحدة	١٣٢	٢٤٢٥	٢٧٦٣	-١٥٢٦	-٣١٩٦	-٣٧٩٣
الكويت	١٩٩	١٠٠٩٣	١٦٠٧٨	٥٥١٦	-١٧١٥٧	-٣٠٢٢
عمان	٩,٦	-٣١٦	١١٣٨	-١١٣٨	٦٧١	-٨٦٩
قطر	٥٤	٦٨٧	٢٢٠٦	٥	٢٠٥	-٣٧٨
البحرين	٠,٧	٣٣	٣٤١	-٤٧	-١٧٦	-١٧٠
الجزائر	٨٨	١١٦٣	٣٥٠٣	-١٧٧٦	١٩٧٦	-٣٠١٦
ليبيا	١١١٥	١٩١٥	٢٤٠٥	-٥٠٥٩	١٣٢٦	-١٢٨٧
المجموعة الثانية						
مصر	٥	-١٨٥٥	-٤٥٤٥	-٦٧٩٩	-٦٢٤٣	-١١٣٣
سوريا	-٣١٤	-٢٨٦	-٢٧٨٩	-٢٠٥٨	-١٠٥	-١٦٤٧
تونس	-٢١	-٦٢	-٢٤٤	-٤٢٤	-٦٦٧	-٣٩٥
المغرب	-١٩٥	-٨٢٤	-١٨٢٥	-٩٣٧	-٩١٧	-٧٥٦
الأردن	-٣٦	-٦٨	-٣٦٧	-٣٨٨	-٢٥٦	-٩١
السودان	-٩	-٢١٥	-٢٦٠	-١١٧٥	-١٩٢٣	-١٢٨٦
اليمن	-٢٥	٣٦	-٣٩١	-٤٤٥	-٤٦٠	-

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

الجدول رقم (٤ ـ ٣)

متوسط الفائض أو العجز في الميزانية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠ ـ ١٩٧٥	١٩٧٥ ـ ١٩٨٠	١٩٨٠ ـ ١٩٨٥	١٩٨٥ ـ ١٩٩٠	١٩٩٠ ـ ١٩٩٣
المجموعة الأولى					
السعودية	- ٨,٣	١١,٢	- ٦	- ١٦,١	- ١١
الإمارات العربية المتحدة	١٧,٦	١١,٣	- ٠,٤	- ١١,٤	- ٨,٤
الكويت	٢٩,٢	٤٨	٣٠,٦	- ٠,١	- ٦٥
عمان	- ١٠,٣	- ٠,٣	٤,٧	- ٦,٢	٠,٨
قطر	٢٢,٩	٢٣,٩	١١,١	- ١١,٨	- ١,٢
البحرين	٤,٤	١,١	٣,٩	- ٣,٢	- ٥,١
الجزائر	٥,٧	٧,٧	٢,٩	- ١,٨	٠,٦
ليبيا	١١,٩	- ١,٦	- ١٠,٤	- ٨,٢	١,٧
متوسط المجموعة الأولى	٩,١	١٢,٧	٤,٦	- ٧,٤	- ١١
المجموعة الثانية					
مصر	- ٩,٢	- ١٦,٥	- ٢٢,٩	- ١٣	- ٧,٥
سوريا	- ٧,٥	- ١٣,٤	- ١٧,٤	- ٣,٩	- ٤,٩
تونس	- ١,٢	- ٣,٨	- ٥,٠	- ٥,٠	- ٤,٠
المغرب	- ٤,٨	- ١٢,٣	- ٩,٥	- ٥,٦	- ٢,٩
الأردن	- ٥,٩	- ١٤,١	- ٩,٠	٧,٩	- ٤,٢
السودان	- ٢	- ٤,٦	- ١٣,١	- ٢١	- ١٧,٣
اليمن	- ٣,٧	- ٠,٩	- ١٤,٤	- ٨,٣	-
متوسط المجموعة الثانية	- ٤,٩	- ٩,٤	- ١٣	- ٩,٢	- ٦,٨

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

وظاهرة العجز في تونس لم تنشأ من المصروفات الاستثمارية، وإنما أيضاً من النمو الهائل في المصروفات الجارية. ونتيجة لذلك فإن العجز المالي أصبح يشكل أكثر من ١٠٠ بالمئة من جملة الإنفاق الاستثماري للحكومة خلال معظم سنوات السبعينيات. وخلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٧٨) تضاعف العجز حوالى ست مرات. وأحد الأسباب الرئيسية للعجز في تونس هو الدين الخارجي. وكما لاحظت إحدى الدراسات فإنه «منذ عام ١٩٧٧ بدأت خدمة الدين الحكومي الخارجي تثقل العجز الميزاني العمومي، فقد بلغت ثلث العجز عام ١٩٧٧ ونصف العجز عام ١٩٧٨ وما يقارب من ٨٠ بالمئة من العجز سنة ١٩٧٩، وفاقت قيمة العجز سنة

١٩٨٠»[١٠]. وتفاقم العجز نتيجة زيادة المديونية الخارجية التي تكررت من جديد خلال الفترة (١٩٨٥ و١٩٨٧ ـ ١٩٨٨). وفي عام ١٩٨٧ كانت المديونية للخارج تقدر بحوالى ٥٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي حالة تونس، كان هناك عامل إضافي آخر فاقم من العجز، ألا وهو تدهور قيمة الدينار التونسي في مقابل العملات الأخرى. وانخفاض قيمة العملة أدى إلى زيادة المصروفات الناتجة من الواردات من السلع والخدمات من الخارج[١١].

أما الأردن، فقد كان أحد البلدان العربية الأشد تضرراً من التطورات السلبية بجوانبها الاقتصادية والسياسية والعسكرية. وفي مطلع الثمانينيات اجتمعت عوامل عديدة لتفاقم من مشاكله الاقتصادية، وبالذات من زيادة الفجوة بين الإيرادات والمصروفات الحكومية. ومن هذه العوامل تراجع الإيرادات النفطية ومن ثم تقلص المساعدات التي يتلقاها الأردن، والحرب العراقية ـ الإيرانية، والحرب الأهلية في لبنان وانعكاساتها على الوضع الأمني. ولتمويل الإنفاق العام المتصاعد، لجأت الحكومة الأردنية إلى الاقتراض من الجهاز المصرفي، وكذلك الاقتراض الخارجي. وخلال السنتين ١٩٨٥ و١٩٨٦ شكلت القروض الخارجية حوالى ٧٥ بالمئة من جملة عجز الموازنة[١٢].

ثالثاً: تمويل عجز الموازنة

هناك طرق عدة لتمويل العجز المالي، ويمكن تقسيمها بشكل عام إلى مصادر التمويل الخارجي والتمويل المحلي. ونظراً لتباين الآثار التي يتركها كل نمط من أنماط التمويل، فيحسن التفريق بينها بشكل واضح.

أولاً: التمويل الخارجي: وهذا التمويل للعجز المالي يمكن أن يأخذ واحداً من الأشكال التالية: المنح، والقروض الميسرة أو التفضيلية، والاقتراض التجاري.

---

(١٠) عبد السلام دمق، «الميزانية في تونس وأسباب عجزها،» ورقة قدّمت إلى: ندوة عجز الموازنة العامة للدولة: الأسباب والنتائج وطرق المواجهة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٦ ـ ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، ص ٨.

(١١) المصدر نفسه، ص ١٧.

(١٢) وديع شرايحة، «عجز الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية،» ورقة قدّمت إلى: المصدر نفسه، ص ٨ ـ ٩.

والمنح يمكن أن تكون على شكل نقدي، حيث تقوم الدولة المانحة بتوفير حجم معين من النقد الأجنبي لدولة أخرى تعاني العجز. كما يمكن أن يأخذ شكل مساعدة سلعية كمواد غذائية أو مواد سلعية أخرى. وهذه السلع تباع محلياً، ويتم استخدام المبالغ المتحصل عليها لتمويل العجز. والمنح يمكن أن تكون مخصصة لتمويل مشروعات تنموية أو لاستكمال بعض مشروعات البنية الأساسية، وهذا بدوره يساعد الحكومة المستلمة للمساعدة على تخصيص بعض موارد الميزانية لمعالجة العجز.

أما القروض الميسرة أو التفضيلية، فهي تتميز بكونها تمنح بمعدلات فائدة أقل من تلك السائدة في السوق، وبأن لها فترة سماح طويلة نسبياً. وكذلك بطول فترة السداد. وهذه القروض قد تمنح من قبل دول أو مؤسسات دولية، وغالباً ما تكون مرتبطة بمشروعات محددة. والقروض التجارية تأتي بشكل رئيسي من البنوك التجارية الأجنبية. وهذه القروض قد تستغرق عدة شهور أو فترة طويلة من الزمن، وقد تكون مخصصة لأغراض محددة أو عامة كما هو الحال في المكسيك والبرازيل والأرجنتين وفنزويلا(١٣).

ثانياً: التمويل المحلي: إذا لم يكن لدولة ما منفذ للتمويل الخارجي، فإن العجز المالي (أي الفرق بين الإيرادات العامة والمصروفات العامة) يمكن أن ينشأ إذا كانت هناك قدرة على تمويله محلياً. والتمويل المحلي يمكن أن يأتي بأشكال مختلفة. ويمكن التفريق بشكل أساسي بين الاقتراض من الجمهور، والاقتراض من النظام المصرفي. كما ينبغي التفريق بين الاقتراض الذي يعمل على تخفيض القوة الشرائية في يد الجمهور، والاقتراض الذي لا يؤدي إلى ذلك. ومن هنا يمكن التفريق بين ثلاثة أنواع من الاقتراض المحلي: (١) الاقتراض من المصرف المركزي: يمكن القول بأن الاقتراض من البنك المركزي ليس له تأثير انكماشي مباشر على الطلب الكلي، لأن البنك المركزي ليس مضطراً لتخفيض الائتمان في مكان آخر حتى يقوم بتوسيع الائتمان للحكومة. ومن هنا يقال بأن الإنفاق المحلي المصحوب بالاقتراض

(١٣) Vito Tanzi, «Is There a Limit to the Size of Fiscal Deficits in Developing Countries?» paper presented at: Bernard P. Herber, ed., *Public Finance and Public Debt: Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance, Innsbruck, 1984*, pp. 140 - 141.

من البنك المركزي له أثر توسعي في الطلب الكلي؛ (٢) الاقتراض من البنوك التجارية: وهذا النوع من الاقتراض لن يكون له أثر في الطلب الكلي إذا كان لدى البنوك احتياطيات زائدة. والإنفاق المحلي الذي يمول من هذا الاقتراض سيكون له أثر توسعي شبيه بالإنفاق الممول من البنك المركزي. وإذا لم يكن لدى البنوك التجارية احتياطيات زائدة، فإنه يمكنها إقراض الحكومة من خلال الحد من الائتمان للقطاع الخاص، وهذا سيولد ضغوطاً آنية تزيل الأثر التوسعي للزيادة في الإنفاق الحكومي. وبدلاً من الحد من الائتمان للقطاع الخاص، يمكن للبنوك التجارية الالتجاء للبنك المركزي لمساعدتها. وإذا ما قام هذا الأخير بتوفير الائتمان للمصارف التجارية، فإن النتيجة ستكون مشابهة للحالة التي تحصل فيها الحكومة على هذا الائتمان من المصرف المركزي؛ (٣) الاقتراض من القطاع الخاص خارج نطاق البنوك: وهذا النوع من الاقتراض عادة يكون له أثر انكماشي في الطلب الخاص. ويصدق هذا بشكل خاص على الدول النامية التي تكون فيها الموارد المالية لدى القطاع الخاص غير البنكي محدودة.

والطريقة الأولى في التمويل؛ الاقتراض من البنك المركزي أو خلق النقود، تختلف عن الثانية والثالثة في أنها لا تؤدي إلى أية زيادة في حجم الديون، ولذا فهي تشبه الضرائب من حيث الآثار. وبالمقابل فإن الدين الواقع على الحكومة إذا ما اختارت تمويل العجز من خلال الطريقة الثانية والثالثة سيترتب عليه تحمل مدفوعات الفوائد. ولذا فإن صافي المساهمة التي يقدمها هذا التمويل للعجز تعتبر أقل من المساهمة الكلية[١٤].

ويظهر الجدول رقم (٤ ـ ٤) مصادر تمويل عجز الموازنة في البلدان العربية

---

(١٤) تعتمد مثل هذه المناقشات على فرضية حيادية الدين (Debt-Neutrality) التي تعزى إلى ديفيد ريكاردو (D. Ricardo). وتقرر هذه الفرضية أن الحكومة عندما تقوم بالتمويل من خلال الديون وليس الضرائب، فإن على الأفراد الإدراك بأن ضرائب إضافية يجب أن تفرض عليهم في المستقبل من أجل دفع فوائد الديون. والضرائب المستقبلية مخصومة بأسعار فائدة الدين لها قيمة حالية مساوية للضرائب التي كان بالإمكان استخدامها لتمويل الإنفاق الجاري. ولذا فإن توقيت المسؤولية الضريبية له أثر محايد في ثروة دافع الضرائب. انظر: I. Rizzo and A. Peacock, «Government Debt and Growth in Public Spending,» *Public Finance*, vol. 42, no. 2 (1987), p. 284, and A. Roe, «Fiscal Deficits and Internal Debt Management in Africa,» in: *Instruments of Economic Policy in Africa* ([n. p.]: African Center for Monetary Studies, 1992), p. 117.

خلال الفترة (١٩٧٥ ـ ١٩٩٣). والبلدان النفطية التي لم تشهد ظاهرة العجز إلا منذ عام ١٩٨٢، قد اعتمدت على الفوائض النفطية المتراكمة خلال السنوات السابقة لتمويل موازناتها. وتزايد السحب من الاحتياطي الحكومي نسبة إلى إجمالي العجز بشكل مطرد من حوالى ١١٦ بالمئة عام ١٩٨٣ إلى حوالى ١٤٤ بالمئة عام ١٩٨٧. كما لجأت هذه البلدان إلى مصادر التمويل المحلية؛ البنوك التجارية والقطاع الخاص من خلال بيع الأوراق المالية لتمويل جانب من العجز. وحتى عام ١٩٩٣ ظل الاعتماد على المصادر الخارجية محدوداً، يشكل أقل من العشر.

أما بلدان المجموعة الثانية، فهناك تقلب واضح في نسبة مساهمة المصادر الخارجية والمصادر المحلية في تمويل عجز الموازنة. والسمة الغالبة هي أن التمويل الداخلي كان ولا يزال يشكل القسم الأكبر من مصادر التمويل. وباستثناء عام ١٩٧٥، فإن نسبة مساهمة هذا المصدر قد تقلبت بين النصف وأربعة أخماس. وبدءاً من عام ١٩٨٢، ازدادت مساهمة هذا المصدر بشكل ملحوظ، وربما كان ذلك ناتجاً من تضاؤل مصادر الإقراض الخارجي (وبخاصة العربي) مع بدء تدهور العائدات النفطية، وكذلك ارتفاع أسعار الفائدة منذ مطلع الثمانينيات والذي تزامن مع تطبيق السياسات النقدية الجديدة في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا. كما اعتمدت هذه البلدان على الاقتراض الخارجي، من الدول وكذلك من المؤسسات الدولية ومن البنوك التجارية العالمية. وقد شهدت مساهمة هذا المصدر هي الأخرى تقلبات متباينة، اعتمدت على مدى توافر هذه المصادر وشروط منحها ومعدلات أسعار الفائدة العالمية السائدة، وكذلك على الشروط التي ترتبط بهذه القروض، وبخاصة تلك الممنوحة من قبل الدول الصناعية أو من المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. كما أن برامج التصحيحات الهيكلية قد مكن بعض البلدان العربية من الحصول على موارد خارجية، كما مكنها من عقد اتفاقيات لخفض أو إعادة جدولة ديونها، مما أدى إلى ارتفاع نسبة صافي التمويل الخارجي إلى إجمالي التمويل الكلي منذ عام ١٩٨٨.

الجدول رقم (٤ ـ ٤)

المساهمة النسبية للمصادر الأساسية لتمويل عجز الموازنة

في البلدان العربية (نسبة مئوية)

السنة	المجموعة الأولى		المجموعة الثانية	
	الاقتراض الخارجي	التمويل المحلي	الاقتراض الخارجي	التمويل المحلي
١٩٧٥	-	-	٥٩	٤١
١٩٧٦	-	-	٣٣	٦٧
١٩٧٧	-	-	٤٨	٥٢
١٩٧٨	-	-	٤٨	٥٢
١٩٧٩	-	-	٤٦	٥٤
١٩٨٠	-	-	٣٧,٧	٦٢,٣
١٩٨١	-	-	٤٢,٤	٥٧,٦
١٩٨٢	١٤٠	-٤٠	٢٩,٧	٧٠,٣
١٩٨٣	-١٦,٣	١١٦,٣	٢٥,٦	٧٤,٤
١٩٨٤	-٩,٢	١٠٩,٢	٢٥,٠	٧٥,٠
١٩٨٥	-٧,٣	١٠٧,٣	٢٩	٧١
١٩٨٦	-٢٣,٥	١٢٣,٥	٢١	٧٩
١٩٨٧	-١٢,٨	١٤٣,٧	٢٤	٧٦
١٩٨٨	٠,٧	١١٦,٢	٣٧,٧	٦٢,٣
١٩٨٩	٠,٩	٩٩,١	٢٧,٦	٧٢,٤
١٩٩٠	١,٧	٩٨,٣	٣١,١	٦٨,٩
١٩٩١	٢,٠	٩٨	٣٦,٣	٦٣,٧
١٩٩٢	٣,٥	٩٦,٥	٢٥,٢	٧٤,٧
١٩٩٣	٨	٩٢	٤١,٠	٥٩,٠

المصادر: تم احتسابه من: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة).

ولإلقاء نظرة تفصيلية أكبر على أنماط تمويل عجز الموازنة في البلدان العربية، فقد تم إعداد الجدولين رقمي (٤ ـ ٥) و(٤ ـ ٦) اللذين يعرضان هيكل التمويل في البلدان النفطية والبلدان غير النفطية بالتتابع. ومع ظهور العجز المالي في بلدان المجموعة الأولى، فإن الخطوة الأولى التي قامت بها هذه البلدان هي اللجوء إلى احتياطياتها من الفوائض النفطية. وفي المراحل الأولى تم تمويل العجز من إيرادات

الاستثمارات المالية، وفي مراحل لاحقة وتحت ضغط تزايد المصروفات وثبات أو تدهور العائدات، اضطرت هذه البلدان لتسييل بعض أصول تلك الاستثمارات. وفي معظم البلدان النفطية، كان السحب من الاحتياطي يشكل المصدر الوحيد أو الرئيسي لتمويل العجز. وفي بعض البلدان التي لا يتوافر لديها احتياطيات مالية، مثل عمان والبحرين، فإنها لجأت إلى الاقتراض من الخارج أو للتمويل التضخمي من البنك المركزي. وباستمرار ظاهرة العجز وتآكل الاحتياطيات المالية، فإن بلدان هذه المجموعة بدأت تعتمد بدرجة أكبر على مصادر التمويل الأخرى الخارجية والداخلية. وقد لجأت هذه الدول، وبنسب متفاوتة، للاقتراض من الخارج أو التمويل عن طريق إصدار السندات وأذونات الخزانة[١٥]. وقد ازداد الاعتماد على التمويل عن طريق الاقتراض الداخلي بعد أزمة الخليج في البلدان التي كانت تعتمد تقليدياً على احتياطياتها المالية الهائلة مثل السعودية والكويت وقطر. ولقد أدى تفشي سياسات التمويل بالعجز إلى تزايد الدين العام الداخلي في بلدان هذه المجموعة حتى أصبح يشكل حوالى ٨ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. ومعظم هذا التمويل المحلي قد تأتى من بيع أذونات الخزانة أو من خلال الاقتراض من المصارف التجارية. ويلاحظ أن عدداً من بلدان المجموعة الأولى لا تقوم حكوماته بالاقتراض على الإطلاق من المصرف المركزي، وهي الإمارات (باستثناء ١٩٨٦) والبحرين والسعودية وعمان (منذ عام ١٩٧٩) وقطر والكويت. أما بقية بلدان المجموعة، فلم ترتفع القاعدة النقدية فيها إلا في ليبيا، ويقدر أنها تمكنت من تخفيض نسبة العجز الكلي في ميزانيتها إلى الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٨٧، «ولهذا فإن تمويل العجز في ميزانيات بلدان المجموعة الأولى، التي لا تقترض من السلطات النقدية، لم يؤثر على الإصدار النقدي»[١٦].

أما بلدان المجموعة الثانية، فقد اعتمدت على الجهاز المصرفي، بشقيه

(١٥) حول ظاهرة العجز في الدول النفطية وطرق تمويلها، انظر: يوسف خليفة اليوسف، «عجز الموازنة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وطرق علاجه،» مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، السنة ١٨، العدد ٧٠ (تموز/يوليو ١٩٩٣)، وأحمد منيسي عبد الحميد، «عجز الموازنة العامة في ليبيا،» ورقة قدّمت إلى: ندوة عجز الموازنة العامة للدولة: الأسباب والنتائج وطرق المواجهة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٦ ـ ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩.

(١٦) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٨، تحرير صندوق النقد العربي، ص ١٠٠ ـ ١٠١.

الحكومي (البنك المركزي) والتجاري في تمويل جزء كبير من العجز المالي لديها. وبسبب ضعف إمكانيات القطاع الخاص وانخفاض مستوى نصيب الفرد من الدخل القومي، فإن اللجوء إلى الاقتراض من الجمهور بقي عند حدوده الدنيا باستثناء مصر والمغرب وتونس منذ منتصف الثمانينيات. وبالمقابل فإن التمويل الخارجي يساهم بدرجات متفاوتة في تغطية العجز الحكومي، وفي سنوات محددة اعتمدت بعض بلدان هذه المجموعة على التمويل الخارجي بدرجة شبه كلية للتمويل، مثل سوريا والمغرب عام ١٩٩٠، والأردن في سنوات عديدة.

وتعتمد بلدان هذه المجموعة في التمويل الداخلي على أذونات الخزينة والسلف والسندات الحكومية. أما التمويل الخارجي فيأتي من الاقتراض من البلدان الأخرى أو من المنظمات الدولية أو من المؤسسات المصرفية الدولية. كما تعتمد هذه البلدان بدرجات متفاوتة على التمويل بالعجز أو ما يطلق عليه «خلق النقود». وإذا كانت الآثار الاقتصادية لهذا النوع الأخير من التمويل هي زيادة حدة الضغوط التضخمية في الاقتصاد، فإن آثار الاقتراض الخارجي لا تقل خطورة. ومن هذه الآثار، انتقال بعض المشاكل الاقتصادية السائدة في الدول الصناعية المقرضة إلى الدول النامية المقترضة. وهناك اعتقاد بأن المشاكل التي واجهتها الدول النامية قد تأثرت جزئياً بشكل سلبي بالتدهور في العجز المالي في الدول الصناعية. ولأنها تتحمل أعباء الديون الخارجية، فإن البلدان العربية كانت عرضة للصدمات الخارجية على شكل معدلات عالية للفائدة أو ركود اقتصادي في الدول المتقدمة.

ووفقاً للتحليل الاقتصادي، فإن السياسة النقدية التوسعية في الدول الصناعية قد تقود إلى ارتفاع معدلات الفائدة، وهذا سيؤدي إلى زيادة عبء خدمة الديون للدول النامية التي تتحمل عبئاً كبيراً من الديون الخارجية. وهذا بدوره سيؤدي إلى تفاقم عجز ميزان المدفوعات وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي وتزايد حدة العجز المالي.

الجدول رقم (٤ ـ ٥)
هيكل تمويل عجز الموازنة في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)

البلد	السحب من الاحتياطي	الاقتراض الخارجي	الاقتراض الداخلي		الجملة
			الجهاز المصرفي	مصادر محلية أخرى	
السعودية					
١٩٨٢	١٠٠	–	–	–	١٠٠
١٩٨٥	١٠٠	–	–	–	١٠٠
١٩٩٠	٠,٢	١١,٩	٢٧,٩	٦٠	١٠٠
١٩٩٣	٣,٩	–	٧٨,٤	١٧,٧	١٠٠
الإمارات العربية المتحدة					
١٩٨٢	–	–	–	–	–
١٩٨٥	١٠٠	–	–	–	١٠٠
١٩٩٠	١٠٠	–	–	–	١٠٠
١٩٩٣	١٠٠	–	–	–	١٠٠
الكويت					
١٩٨٢	–	–	–	–	–
١٩٨٥	–	–	–	–	–
١٩٩٠	٩٣,٦	–	٣,٤	٣	١٠٠
١٩٩٣	٨٦,٧	–	٨,٠	٥,٣	١٠٠
عمان					
١٩٨٢	–	٣٣,١	١١	٥٥,٩	١٠٠
١٩٨٥	–	٢٠,١	٢٦,٦	٥٣,٣	١٠٠
١٩٩٠	–	–	–	–	–
١٩٩٣	–	٥٨,٨	٤١,٢	–	١٠٠
البحرين					
١٩٨٢	–	٤٥,٩	٥٤,١	–	١٠٠
١٩٨٥	–	٦,٥	٧١,٣	٢٢,٢	١٠٠
١٩٩٠	–	١,٥	٩٨,٥	–	١٠٠
١٩٩٣	–	٤,٩	٤٥,٦	٤٩,٥	١٠٠
قطر					
١٩٨٢	–	–	–	–	–
١٩٨٥	٧٠,٥	–	٢٩,٥	–	١٠٠
١٩٩٠	٨٤,٣	–	١٥,٧	–	١٠٠
١٩٩٣	–	–	–	–	–
الجزائر					
١٩٨٢	–	–	٤٨,٧	٥١,٣	١٠٠
١٩٨٥	–	–	١٠٠	–	١٠٠
١٩٩٠	–	–	–	–	–
١٩٩٣	–	–	–	–	–
ليبيا					
١٩٨٢	٧٠,٨	–	٢٩,٢	–	١٠٠
١٩٨٥	٧٩,٤	–	٢٠,٦	–	١٠٠
١٩٩٠	٢٧,٤	–	٧٢,٦	–	١٠٠
١٩٩٣	–	–	–	–	–

المصادر: الجدول تم احتسابه من: المصادر نفسها؛ صندوق النقد العربي، إحصاءات المالية العامة (أعداد مختلفة)، و IMF, Ibid.

الجدول رقم (٤ ـ ٦)

هيكل تمويل عجز الموازنة في البلدان العربية غير النفطية (نسبة مئوية)

البلد	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٣
مصر						
التمويل الخارجي	-	٣٨,٦	٢٨,٧	٢٦,٦	٣٢,٨	-
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	١٠٠	٣٤,٥	١٥,٢	٤١,٣	٢٥,٨	-
مصادر محلية أخرى	-	٢٦,٩	٥٦,١	٣٢,١	٤١,٤	-
سوريا						
التمويل الخارجي	-	١٩,٨	-	١٩,٩	١٠٠	٦٣,٢
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	-	٦٠,٦	٩٥,٤	٧٧,٤	-	٣٦,٨
مصادر محلية أخرى	-	١٩,٦	٤,٦	٢,٧	-	-
تونس						
التمويل الخارجي	٢٢,١	١٦,١	٨١,٢	٣٩,٦	١٧,٤	٦,٢
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	٧٧,٩	٥١,٩	١٨,٨	٣٥,٨	١٩,٧	-
مصادر محلية أخرى	-	٣٢,٠	-	٢٤,٦	٦٢,٩	٩٣,٨
المغرب						
التمويل الخارجي	٣٣	٤٠,٤	٤٩,٥	٣١,٨	٩٦,٧	٦٨,٤
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	٤٤,٧	٤٠	٣٨,٥	٥٦,٨	-	-
مصادر محلية أخرى	٢٢,٣	١٩,٦	١٢,٠	١١,٤	٣,٣	٣١,٦
الأردن						
التمويل الخارجي	-	٩٧,٣	٦٥,١	٧٠,٣	١٠٠	-
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	-	٢,٧	٢٠,٤	١٦,٩	-	-
مصادر محلية أخرى	-	-	١٤,٥	١٢,٨	-	-
السودان						
التمويل الخارجي	١٠٠	٣٨,٤	٧١,٣	٧٠,٦	٤١,٥	٦٦,٢
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	-	٤٠,٦	٢٨,٧	٢٩,٤	٥٨,٥	٣٨,٨
مصادر محلية أخرى	-	٢١,٠	-	-	-	-
اليمن						
التمويل الخارجي	-	-	٦١,٧	١٥,٢	٣٣,٩	-
التمويل الداخلي:						
الجهاز المصرفي	-	-	٣٨,٣	٨٤,٨	٦٦,١	-
مصادر محلية أخرى	-	-	-	-	-	-

المصادر: تم احتساب الجدول من: المصادر نفسها.

وحجم الآثار المنتقلة من الدول الصناعية يعتمد على حجم الدين الخارجي وعلى السياسة المصممة لمواجهة هذه الآثار في الدول النامية. والسياسة النقدية

التوسعية في الدول الصناعية قد يكون لها آثار إيجابية مبدئية على صادرات الدول النامية وعلى موقفها التجاري وعلى التوازن المالي، ولكن هذه قد تتم إزالتها من خلال الارتفاع في سعر الفائدة. وفي ظل القيود على الحساب الجاري، فإن ارتفاع مدفوعات خدمة الدين ستؤدي إلى تقلص الواردات وانخفاض في نمو الناتج. وآثار هذه التطورات في الجانب المالي كالتالي: انخفاض في الإيرادات، وزيادة في الإنفاق الحكومي على مدفوعات الفوائد وزيادة عدم التوازن المالي(١٧).

---

(١٧) A. H. Mansur and D. J. Robinson, «Transmission of Effects of the Fiscal Deficit in Industrial Countries to the Fiscal Deficit of Developing Countries,» in: M. I. Blejer and Ke-Young Chu, eds., *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1989), pp. 132 - 133.

الفصل الخامس

الآثار الاقتصادية لعجز الموازنة العامة

مقدمة

تعتبر الآثار الاقتصادية المترتبة على عجز الموازنة العامة، واحدة من أكثر الموضوعات إثارة للخلاف بين الاقتصاديين ومتخذي القرار منذ زمن ليس بالقصير. وقد احتل هذا الجدل مركز الصدارة في الأدبيات الاقتصادية منذ مطلع الثمانينيات بفعل عاملين: (١) تفاقم عجز الموازنة في الولايات المتحدة، وارتفاع صيحات الحذر بالآثار المدمرة التي قد تترتب عليه ليس في الولايات المتحدة فقط، وإنما في جميع أنحاء العالم وذلك بسبب حجم اقتصادها وأهميته؛ (٢) إن سياسات معالجة العجز أصبحت تكوّن جزءاً مهماً من سياسات التصحيح الهيكلي التي تبنتها المؤسسات والمنظمات الدولية، وبخاصة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في تعاملها مع الدول النامية، كما غدت شرطاً ضرورياً لاستمرار الحصول على المساعدات والقروض الدولية.

وتتراوح الآراء بشأن آثار العجز بين القول بأنه سبب رئيسي لموجات التضخم، والتوسع النقدي والتحول في مكونات الإنتاج بعيداً عن الاستثمار وصافي الصادرات، وكذلك التأثير في سلوك الاستثمار الخاص وحجمه والقول بأن آثار هذا العجز سواء تم تمويله من خلال الدين العام أو من خلال الضرائب هي آثار محايدة على الاقتصاد، كما تحاجج بذلك فرضية مكافىء ريكاردو (Recardian-Equivalence). ولم يقتصر هذا الخلاف على حجم العجز ونسبته للناتج المحلي الإجمالي، وإنما امتد أيضاً إلى الطرق المختلفة التي يتم من خلالها تمويل هذا العجز. فلكل طريقة من طرق التمويل آثار محددة في الاقتصاد الوطني

قد لا تتشابه مع الآثار التي تخلفها الطرق الأخرى. وقد سعى كل فريق، من أجل تعزيز وجهة نظره، إلى بناء نماذج رياضية وقياسية تتراوح بين البساطة والتعقيد، لاختبار بعض هذه الفرضيات أو جميعها.

ويبدو أن هناك إقراراً بأن من أهم الآثار المحتملة لعجز الموازنة، هو ظاهرة التضخم التي تتعزز من خلال زيادة إصدار النقود في المجتمع سواء تم تمويل العجز من خلال الاقتراض المحلي أو من خلال البنك المركزي. والثاني هو الأثر الطارد أو التزاحمي (Crowding Out) الذي يسببه التمويل بالعجز في سلوك المؤسسات الخاصة والاستثمارات الخاصة والاستثمارات غير الحكومية. وفي هذا الفصل سنقوم باختبار هاتين الفرضيتين من خلال تطبيقهما على البلدان العربية.

أولاً: عجز الموازنة والتضخم

تمويل عجز الموازنة من خلال صك النقود يوفر للحكومات مصدراً مهماً للإيرادات. وعملية خلق النقود العالية القوة هذه، والتي تدعى صك النقود (Scigniorage) تعتبر واحدة من أهم طرق تمويل عجز الموازنة، وأكثرها إثارة للجدل.

وسياسة تمويل الإنفاق الحكومي من خلال خلق النقود يتم اتباعها من قبل العديد من دول العالم. وتكتسب هذه السياسة أهمية خاصة في الدول التي تكون غير قادرة على تفعيل برامج الضرائب أو إدارتها بصورة فعالة من أجل الحصول على الإيرادات الكافية. وهناك فرضية سائدة في الأدبيات الاقتصادية فحواها أن هذا النوع من تمويل العجز يسبب ضغوطاً تضخمية من خلال زيادة الكمية المعروضة من النقود. وكلما ازدادت معدلات التضخم ازداد الإنفاق الحكومي بمعدلات أسرع من الإيرادات الحكومية، مما يدفع الحكومة لإصدار المزيد من النقود. والسبب في ذلك أن إيرادات الحكومة بالقيم الاسمية تعتبر ثابتة في المدى القصير، ومن ثم فإن قيمها الحقيقية تنخفض في مواجهة معدلات التضخم العالية. وفي الوقت ذاته، فإن التزامات الحكومة المتمثلة في أوجه الإنفاق العام المختلفة غالباً ما تكون بالقيم الحقيقية، مما يعني أن الإنفاق بالقيم الاسمية يرتفع بالتزامن مع الزيادة في الأسعار. وحتى لو تمت مساواة الإيرادات العامة مع النفقات العامة في المدى الطويل، فإن هيكل التباطؤ (Lag Structure) في آلية

الموازنة الحكومية تخلق عجزاً بالقيم الحقيقية، وكذلك بالقيم الاسمية في ظل وجود التضخم(١).

وعجز الموازنة يسبب الارتفاع العام في الأسعار من خلال آلية خلق النقود. والعملية التي من خلالها ينجم عن الزيادة في الدين الحكومي زيادة في الكمية المعروضة من النقود تسمى «نقدية الدين» (Monetization). وفي الدول المتقدمة التي يوجد بها أسواق مالية متطورة بدرجة كبيرة، فإن «نقدية الدين» لا تتم بطريقة أوتوماتيكية، وذلك لأن الدين الحكومي يباع عادة للقطاع الخاص بشكل مباشر. وما دامت هناك أسواق مالية ذات كفاءة، وقادرة على الاستدانة من الخارج لامتصاص الدين المولد من قبل الخزانة، فإن الدين الحكومي لا يحتاج إلى تمويل من قبل البنك المركزي، ولذا فإن كلاً من خلق النقود والمديونية يعتبر عملية منفصلة. ولكن على الرغم من هذا الانفصال، فإن هناك ثلاث قنوات يمكن من خلالها أن يؤدي الدين العام إلى زيادة الكمية المعروضة من النقود:

- القيود الاقتصادية على نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي.
- التضارب الزمني للسياسات الحكومية (Time-Inconsistency).
- الضغوط السياسية من أجل استقرار سعر الفائدة.

ومن ناحية نظرية، يمكن القول بوجود قيود في المدى الطويل تفرض حدوداً على نمو الدين الحكومي الذي يدفع في مقابله فوائد، كنسبة للدخل القومي. وإذا كانت الحكومة غير راغبة، أو غير قادرة على رفع معدلات الضرائب بدرجة كافية للحفاظ على نسبة الدين للدخل القومي ضمن مستويات لا تتجاوز الحدود، فإن أحد إمكانات التوازن يمكن تحقيقها من خلال «نقدية» جانب من الدين. ووفقاً لهذا السيناريو، فإن زيادة نمو الدين الجاري سيتم تمويله، على الأقل جزئياً من خلال النمو المستقبلي في النقود، على الرغم من أن نمو النقود الحالي لن يتأثر.

والقناة الثانية التي يمكن من خلالها أن تؤثر سياسة الدين في السياسة

---

(١) انظر في ذلك: B. B. Aghevli and M. S. Khan, «Inflationary Finance and the Dynamics of Inflation: Indonesia, 1951 - 72,» *American Economic Review*, vol. 67, no. 3 (1977), p. 390, and S. Fischer, «Seigniorage and the Case for a National Money,» *Journal of Political Economy*, vol. 90, no. 2 (1982).

النقدية، هي التضارب الزمني، وهذا يعني أنه في ظل وجود أسعار فائدة ثابتة بالقيم الاسمية، فإن الدين الحكومي سيعطي متخذ القرار حافزاً لخلق تضخم غير متوقع. وهذا الدافع ينشأ لأنه من الممكن إحداث تخفيض في القيمة الحقيقية للدين الحكومي (ومن ثم في المسؤولية الضريبية المستقبلية) عن طريق معدلات من التضخم تفوق توقعات حاملي السندات الحكومية عند قيامهم بشراء هذه الأوراق[٢].

والقناة الثالثة هي من خلال استجابة السلطات النقدية للزيادة المحتملة في أسعار الفائدة المتولدة بسبب ارتفاع الدين العام. وإذا أدت الزيادة في الدين الحكومي إلى رفع أسعار الفائدة الحقيقية، وحاول البنك المركزي تعويض (Offset) هذا الارتفاع، فإن السلطات النقدية ستلجأ إلى «نقدية» العجز بسبب سياسة الاستجابة لأسعار الفائدة الحقيقية. وحتى لو لم ترتفع الأسعار الحقيقية للفائدة، فإن هذه القناة الثالثة ستظل عاملة، إذ إنه إذا كان نمو الدين العام يؤدي إلى زيادة التوقعات بشأن نمو كمية النقود المستقبلية، فإن أسعار الفائدة بالقيم الاسمية ستزداد، وهذا سيدفع البنك المركزي إلى التدخل[٣].

والعلاقة بين زيادة كمية النقود والعجز المالي والتضخم تأخذ الآلية التالية: لو بدأنا بوضع التوازن، وافترضنا حدوث صدمة نقدية، فإن هذا يقود إلى زيادة الأسعار من خلال نظرية كمية النقود. وارتفاع التضخم سيؤدي إلى زيادة في الإنفاق الحكومي ولكن بدون زيادة مماثلة في الإيرادات. وهذا سينجم عنه عجز في الموازنة يتم تمويله من خلال خلق النقود، مما يؤدي إلى زيادة أكبر في الأسعار، وهكذا.

ووفقاً لمحاججة النقديين (Monetarists)، فإن العجز المالي ونمو النقود هما السبب الرئيسي للتضخم، وان السلطات المالية تلجأ إلى زيادة عرض النقود كلما أدى عجز الموازنة إلى توليد ضغوط على أسعار الفائدة. وهذه الزيادة تحدث لأن السلطات المالية والنقدية تمارس سياستها النقدية من خلال التحكم في أسعار

---

(٢) A. A. Protopapadakis and J. J. Siegel, «Are Money Growth and Inflation Related to Government Deficits? Evidence from Ten Industrialized Economies,» *Journal of International Money and Finance*, vol. 6 (1987), p. 35.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٦.

الفائدة، وليس من خلال التحكم في الكمية المعروضة من النقود. ولذا فإن ارتفاع مستويات العجز تسبب التضخم من خلال زيادة الكميات المعروضة من النقود[٤].

وينبغي الإقرار بأن هذا الأثر يختلف من دولة لأخرى، وهو يعتمد على جملة من العوامل منها هيكل كل من الإيرادات والنفقات، وهيكل السياسات المالية والنقدية. ولتحديد صافي الاستجابة المالية الفعلية للتضخم، فإن هناك ثلاثة أسئلة أساسية ينبغي الإجابة عنها: (١) كيف يقوم متخذو القرار الحكومي بتكييف المستويات المرغوب فيها من الأنواع المختلفة من الإنفاق والإيرادات بالقيم الاسمية للتغيرات التي تطرأ على الأسعار: (٢) مدى السرعة التي تنعكس بها هذه التكيفات في قرارات الإنفاق الفعلية؛ (٣) ما هي القيود أو العوامل التي تحدد السرعة النسبية لهذه التكيفات.

وفي حالة الدولة النامية، ومنها البلدان العربية، فإن هناك أسباباً معقولة للتوقع بأن يكون التكيف في الإنفاق الحكومي أسرع من التكيف في الإيرادات. وحتى لو أدركت الحكومات الحاجة إلى تقييد الإنفاق خلال فترات التضخم، فإنها ستجد صعوبة في تخفيض تعهداتها بالقيم الحقيقية. ومن جانب آخر، وعلى العكس مما هو عليه الحال في الدول الصناعية، حيث إن الإيرادات بالقيم النقدية تحافظ على مستويات مقارنة بالزيادة في الأسعار، فإن هذه الإيرادات في الدول النامية تتباطأ بدرجة ملحوظة. وهذا الاختلاف ناجم عن انخفاض المرونة الداخلية لنظام الضرائب ولطول فترة التباطؤ في جباية الضرائب في هذه الدول.

إلا أن هناك فارقاً أساسياً بين الدول النامية والدول المتقدمة. فغياب الأسواق المالية المنظمة على نطاق واسع في العديد من الدول في المجموعة الأولى، يعني أن التمييز بين السياسة المالية والسياسة النقدية يصبح غائماً وغير ذي جدوى. وبشكل خاص فإن غياب عمليات السوق المفتوح المكثفة يقتضي أن يكون التوسع المالي ميالاً للتمويل بالنقود وليس بالأوراق المالية. ومن أهم مضامين ذلك أن الارتفاع في أسعار الفائدة، والذي غالباً ما يكون مرتبطاً بالتوسع المالي الممول

---

(٤) انظر في ذلك: K. Gupta, *Budget Deficit and Economic Activity in Asia* (London: Routledge, 1992), p. 114, and D. S. Giannaros and B. Kolluri, «Deficit Spending, Money, and Inflation: Some International Empirical Evidence,» *Journal of Macroeconomics*, vol. 7, no. 3 (1985), p. 401.

عن طريق الأوراق المالية، قد يتم إحلاله، في ظل وجود طلب ثابت على النقود، بانخفاض أسعار الفائدة الحقيقية كنتيجة لتوسع الائتمان المحلي الذي سببه العجز المالي الذي تم تمويله عن طريق خلق النقود.

والملاحظة السابقة تعني أن التوسع المالي في معظم الدول النامية، وفي ظل وجود نظام أسعار صرف ثابتة، يعتمد بدرجة أكبر على هيكل الجانب الحقيقي من الاقتصاد؛ أي درجة توظيف رأس المال، وحساسية الإنفاق، وانتقال رأس المال لأسعار الفائدة، والميل الحدي للاستيراد، وسلوك القطاع الخاص(٥).

الجدول رقم (٥ ـ ١)

معاملات الارتباط بين كل من التضخم وعجز الميزانية ونمو النقود في البلدان العربية

البلد	التضخم وعجز الميزانية	التضخم والنقود
السعودية	٠,١٥٠٩	٠,٦٤٣٠
الإمارات العربية المتحدة	٠,٦٩٦٩	٠,٦٧٦٧
عمان	٠,١٥٨٠	٠,٥٩٥٢
قطر	٠,٦١٧٣	٠,٢٦٧٦
البحرين	٠,٣٦٩٧	٠,٥٨٢٧
الجزائر	٠,١٤٠١	٠,٥٧٣٨
مصر	٠,٢١٠٧	٠,٩١٨٨
سوريا	٠,٦٩٠٩	٠,٨١٥٥
الأردن	٠,٠١٤ —	٠,٥٢٥٢
السودان	٠,٧٢٣٥ —	٠,٧٩٧٥

وفي هذا القسم سنقوم باختبار الفرضية التي تنص على وجود علاقة بين نمو العجز في الموازنة العامة وكل من نمو الكمية المعروضة من النقود والتضخم. وقبل صياغة نموذج لتحديد هذه العلاقة، قد يكون من المفيد إجراء اختبار مبدئي عن

(٥) P. S. Heller, «Impact of Inflation on Fiscal Policy in Developing Countries,» *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 27, no. 4 (December 1980), pp. 712 - 714, and George T. Abed and A. G. Brillembourg, *Macroeconomic Impact of Fiscal Policy in an Open Developing Economy: The Case of the Yemen Arab Republic* ([Washington, DC]: International Monetary Fund, Middle Eastern Department, 1983).

طريق احتساب معاملات الارتباط بين هذه المتغيرات الثلاثة (Correlation Coefficients). وقد تم عرض نتائج هذا الاختبار في الجدول رقم (٥ ـ ١). وإذا كانت هذه المتغيرات الثلاثة مرتبطة بدرجة كبيرة أو متطابقة، فإن قيمة معامل الارتباط واحد. وكلما اقتربت قيمة المعامل من الواحد، فإن ذلك يعني تقارب قيم هذه المتغيرات، والعكس صحيح. والمقارنة العابرة بين معدلات التضخم السنوية وكل من عجز الموازنة والكمية المعروضة من النقود يبدو أنها تدعم القناعة بوجود علاقة موجبة بين هذه المتغيرات في أغلبية البلدان العربية. وبسبب بطء آلية الانتقال من عجز الميزانية إلى التضخم، فإن علاقة الارتباط بين هذا الأخير والنقود تبدو أكبر معنوية من علاقته بعجز الموازنة. فكما يظهر الجدول فإن علاقة الارتباط بين التضخم والكمية المعروضة من النقود تعتبر عالية، أكثر من ٥٠ بالمئة في غالبية البلدان العربية، وفي بعضها تصل إلى حوالى ٩٢ بالمئة.

وعلاقة الارتباط ينبغي اعتبارها شرطاً ضرورياً (Necessary Condition) ولكنه غير كافٍ ـ (Insufficient Condition) لكي تكون هناك علاقة معنوية، فضلاً عن أن تكون هناك علاقة سببية بين هذه المتغيرات. والخطوة التالية تتمثل في إخضاع هذين المتغيرين لاختبار إحصائي أكثر دلالة، ألا وهو تحليل الانحدار (Regression Analysis).

وهذا التحليل يتطلب تطوير نموذج لتفسير ظاهرة التضخم. والمنهج المستخدم يعتمد على فرضية أن التضخم هو ظاهرة نقدية، وأن التوسع النقدي بحد ذاته مرتبط بمعدلات التضخم من خلال الموازنة الحكومية. ومن الممكن البدء بنموذج بسيط يصور معادلة تغير السعر وفقاً للنظرية النقدية.

$$P_t = \alpha_0 + \alpha_1 M_t + \alpha_2 M_{t-1} + \alpha 3 M_{t-2} + U_t \quad (١)$$

حيث:

مقدار التغير في الأسعار (التضخم): P_t

الكمية المعروضة من النقود (M1): M_t

المتغير العشوائي: U_t

ووفقاً لهذا النموذج، فإن معدلات التضخم الحالية تعتمد على معدلات نمو كمية النقود الحالية والماضية. ويمكن إجراء هذا النموذج لتصوير مدى استجابة

معدلات التضخم للنمو في عجز الموازنة الحكومية:

$$P_t = B_0 + B_1 M_t + B_2 M_{t-1} + B3 (D/Y)_t + \zeta_t \quad (٢)$$

حيث إن جميع المتغيرات تعرف كالسابق، و(D/Y) يعبر عن عجز الموازنة الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. والإشارة الجبرية لكل من متغيري كمية النقود وعجز الموازنة هي موجبة للدلالة على أن نمو أي منهما سيؤدي إلى ارتفاع في معدلات التضخم السائدة.

وقد يساق اعتراض على النموذج بصيغته الأخيرة بأنه لا يأخذ في الاعتبار الإحلال بين النقود والأوراق المالية (لأنه تم الاقتصار على المعنى الضيق للنقود من خلال التعبير عنها بـ (M1). ويمكن إدخال معدل سعر الفائدة على أنه مقياس لتكلفة الفرصة البديلة للاحتفاظ بالنقود مقارنة بالأوراق المالية. إلا أن هذا ينتابه مشكلتان: (١) أن سعر الفائدة لا يتحدد بتفاعل قوى السوق، بل بالقرارات الحكومية التي قد لا تعكس بالضرورة التفضيلات الفردية؛ (٢) أن الأسواق المالية في البلدان العربية لا تعتبر متطورة بدرجة كافية، ولذا فإن البديل عن الاحتفاظ بالنقود هو الاحتفاظ بالسلع المادية[٦].

وقد تم تقدير النموذج (٢) باستخدام إحصاءات سنوية لجميع البلدان العربية، ولكن تم إدراج النتائج في الجدول رقم (٥ ـ ٢) فقط للبلدان التي تم الحصول على نتائج معنوية لها. وقد تم استخدام سلاسل زمنية (Time Series) تغطي الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٣). وهي الفترة التي تتوافر فيها إحصاءات متكاملة لمعظم البلدان العربية موضع الدراسة هنا. وقد تم تقدير النموذج إحصائياً باستخدام طريقة المربعات الصغرى (OLS). والنظرة العامة للنتائج تدل على اتساق النموذج وعدم تحيزه، وأن قوته التفسيرية تعتبر معقولة. واختبار ستيودنت (الذي وضع بين قوسين) يظهر أن الغالبية العظمى من معاملات الانحدار هي ذات معنوية عالية، كما أنها حازت على الإشارة الجبرية الصحيحة.

والمعنى المباشر لهذه النتائج هو أن كلًا من عجز الموازنة وزيادة الكمية المعروضة من النقود له تأثير مهم في التضخم في البلدان العربية. وبالرغم من أن

---

(٦) B. B Aghevli and M. S. Khan, «Government Deficits and the Inflationary Process in Developing Countries,» *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 25 (September 1978), p. 387.

النموذج، بصيغته التي تم استخدامها، لا يسمح بتحديد طبيعة الآلية التي يؤثر بها عجز الموازنة في التضخم، إلا أن الدراسات التطبيقية الأخرى أظهرت أن ذلك يتم من خلال زيادة حجم القاعدة النقدية. فتمويل العجز من خلال الاقتراض من القطاع الخاص يؤدي إلى ارتفاع الفائدة. ولحرص السلطات العامة على المحافظة على هذه الأخيرة في حدود معينة من أجل عدم التأثير في الاستثمار، فإن البديل الآخر أمامها هو اللجوء إلى البنك المركزي من أجل زيادة الإصدار النقدي الجديد. واضطرار السلطات النقدية إلى الدفاع عن معدل الفائدة المستهدف يجعل نمو القاعدة النقدية ثمناً يتوجب عليها أن تقبل به»[(٧)].

الجدول رقم (٥ ـ ٢)
العلاقة بين التضخم وكل من عجز الميزانية ونمو النقود في البلدان العربية

	D/GDP	M	R^2	D.W.
السعودية	٧,٨	٠,١٠	٠,٦٣٨١	١,٣٩
	(٢,٢)	(٣,١٩)		
الإمارات العربية المتحدة	٣١,١	٠,١٣	٠,٥٤٣٢	١,٢٨
	(١,٧٢)	(١,٤٢)		
عمان	٣٢,٣	٠,٤٥	٠,٤٣٢٢	١,٦٢
	(١,٣٦٠)	(٣,٣٤)		
قطر	٢٧,٤	٠,٠٧	٠,٤٢٦٣	٢,٦
	(٢,٨٨)	(٠,٩٢)		
البحرين	٣٢,٩	٠,١٦	٠,٧١٧٤	١,٨٧
	(١,٦٩)	(٢,١)		
الجزائر	٧٦,١	٧,١	٠,٥٨٧٠	١,٣٢
	(٣,٤٤)	(٥,١)		
مصر	٢٣,٦	٠,٠٠١	٠,٨٥٧٤	١,٨٢
	(١,٩٤)	(١٠,١)		
سوريا	١٣٠,٢	٠,٠٠١	٠,٧٦٤٥	١,٧٧
	(٢,٧٦)	(٤,٦٨)		
الأردن	١٦,٦	٠,٣٥	٠,٣٠٤٨	١,٦٩
(٠,٧٢)	(١,٨٦)			
السودان	٣٤,٩	٠,٠٠٤	٠,٦٣٣٩	١,٩٢
	(٠,٦٥)	(٣,١)		

(٧) فتحي خليل الخضراوي، «العجز المالي والسياسة النقدية في مصر،» مجلة العلوم الاجتماعية، السنة ١٧، العدد ٤ (شتاء ١٩٨٩)، ص ٥٠.

ثانياً: عجز الموازنة ومزاحمة القطاع الخاص

تفترض النظرية الكينزية، من خلال فرضية المضاعف (Multiplier)، أن الزيادة في الإنفاق الحكومي، او الانخفاض في معدل الضرائب، يولدان تغيرات مضاعفة في الإنفاق الكلي. وهذا التحليل يعطي القليل من الاهتمام للطريقة التي يتم بها تمويل ميزانية الحكومية. ونتيجة لذلك، فقد تم تحديها من قبل بعض الاقتصاديين الذين يحاججون بأن الإنفاق الحكومي الممول بطرق غير خلق النقود قد يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الخاص إلى درجة أنه سيكون هناك زيادة طفيفة، أو ربما معدومة في الإنفاق الكلي. وهذا يشار إليه في الأدبيات الاقتصادية بأثر المزاحمة للإنفاق الخاص من قبل السياسات المالية (Crowding Out). وهذه الفرضية تقول بأن تمويل الإنفاق الحكومي عن طريق الضرائب أو الاقتراض العام هو عبارة عن تحويل للموارد من القطاع الخاص إلى الحكومة، وأن زيادة الإنفاق الحكومي سيكون لها أثر حافز للاقتصاد فقط إذا تم تمويل هذا الإنفاق عن طريق خلق النقود[٨].

ولم يقتصر هذا الاختلاف في وجهات النظر على الجانب النظري، بل تعداه إلى السياسات الاقتصادية التي تبنى عليه. ويمكن القول بأن هذه الفرضية هي إحدى القضايا التي تفرق بين المدرستين الرئيسيتين في الاقتصاد الكلي، وهما المدرسة الكينزية والمدرسة النقدية. والفرق الأساسي بينهما في هذا الموضوع يتركز حول قيمة المضاعف حين يتم تمويل الإنفاق الحكومي عن طريق الدين العام. ولكن لا يوجد خلاف بين الفريقين حول أثر تمويل الإنفاق الحكومي عن طريق طبع النقود. فكلا الفريقين يقر بأنه ذو طبيعة توسعية (Expansionary). والفرق الوحيد بينهما أن أحد الفريقين يطلق عليه سياسة مالية، بينما يطلق عليه الآخر سياسة نقدية. وعندما يتم التمويل من خلال الدين العام، فإن كلا الفريقين يصل إلى نتيجتين مختلفتين. الكينزيون يحاججون بأن الإنفاق الحكومي الممول عن طريق إصدار الأوراق المالية له أثر توسعي صافي في مستوى الدخل. أما النقديون فإنهم يحاججون بأن الإنفاق الحكومي الممول بهذه الطريقة يعتبر عقيماً من حيث تأثيره في مستوى الدخل، وذلك لأن القيمة التراكمية في المدى الطويل للمضاعف

---

(٨) انظر في ذلك: P. Arestis, «The «Crowding-out» of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation,» *Public Finance*, vol. 34, no. 1 (1979), p. 36.

الديناميكي ستكون مقاربة للصفر[٩].

ولتبيان الأثر الذي يحدثه تمويل الإنفاق العام في نشاط القطاع الخاص، سنقوم باستعراض مختصر لكل نوع من أنواع التمويل على حدة، وتتبع الآثار التي تنجم عنه. في ظل وجود اقتصاد اعتيادي مثل الاقتصادات السائدة في معظم دول العام؛ أي بافتراض عدم وجود موارد نادرة مثل النفط، فإن النشاط الاقتصادي الحكومي يتم تمويله عن طريق ثلاث رسائل أساسية هي:

- الضرائب

- خلق النقود.

- الاقتراض أو الدين العام.

وزيادة الإنفاق الحكومي تتطلب لا محالة زيادة الدخل المتولد من أي من المصادر الثلاثة المذكورة، والمجتمع ينبغي له أن يواجه الآثار المحتملة والمترتبة على أي من السياسات التي ستتخذ، والتي من شأنها زيادة الاستهلاك العام. ويمكن تتبع الآثار المبدئية لكل من البدائل المذكورة، وما يستتبعها من نتائج على مستوى الاقتصاد الكلي أو على مستوى سلوك المؤسسات الخاصة[١٠].

١ ـ الضرائب

تعتبر أهم وسائل تمويل الإنفاق العام. وزيادة الإنفاق العام قد تتطلب زيادة في معدلات الضرائب. وهذه الزيادة في المعدلات الصافية للضرائب إما أن تؤخذ من المعدلات الصافية للأرباح التي تجنيها مؤسسات القطاع الخاص أو من الأجور والمرتبات[١١]. وإذا تم تمويل الإنفاق العام من خلال زيادة الضرائب على الأرباح التي يجنيها القطاع الخاص، فإن هذا الأخير قد يقرر تحويل هذه التكاليف إلى المستهلكين من خلال رفع الأسعار. وبذا فإن أرباح القطاع الخاص ستبقى كما هي

---

(٩) المصدر نفسه، ص ٤٦.

(١٠) لقد تم الاعتماد في هذا الجزء على: عبد الرزاق فارس الفارس، **القطاع العام والقطاع الخاص: محددات الأداء ومعايير الاختيار** (دبي: دار القلم للنشر والتوزيع، ١٩٩٣)، ص ١٣٤ ـ ١٤٠.

(١١) R. Bacon and W. Eltis, «How Growth in Public Expenditure Has Contributed to Britain's Difficulties,» in: Institute of Economic Affairs [IEA], *The Dilemmas of Government Expenditure* (London: IEA, 1976).

والضرائب قد حمل أعباءها العاملون عن طريق ارتفاع تكاليف السلع والبضائع المستهلكة. العمال بالمقابل قد يطالبون بارتفاع معدلات الأجور بمقدار يكافىء مقدار الزيادة في ارتفاع أسعار السلع والخدمات (معدلات التضخم) مما من شأنه، بالتحليل الأخير، تقليل هامش ربح المؤسسات الخاصة. والنتيجة نفسها ستتحقق إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام ستمول من خلال الضرائب المباشرة على الأجور والمرتبات. فارتفاع معدلات الضرائب ستؤدي إلى زيادة الأجور، وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض معدلات الأرباح. وهنا قد يرد السؤال التالي: ما هي الآثار الاقتصادية المحتملة والمترتبة على السياسات القاضية بتمويل الزيادة في الإنفاق العام من خلال رفع معدلات الضرائب؟ من الواضح أن زيادة الضرائب على الأرباح ستؤدي إلى تخفيض معدلات الأرباح. ورجال الأعمال والمؤسسات الخاصة عادة يقومون بتمويل استثماراتهم الجديدة، سواء كانت مصانع جديدة أو تطوير التقنية القائمة أو أعمال التوسع في الطاقة الإنتاجية، عن طريق إعادة توظيف الأرباح. والنتيجة المنطقية لانخفاض الأرباح هي لا محالة انخفاض معدلات الاستثمار. والمؤسسات الخاصة لديها مصدران آخران لتمويل الاستثمارات الجديدة: **الأول** هو إذا كانت هذه المؤسسات هي مؤسسات مساهمة ويمكنها في هذه الحالة الحصول على رأس المال من خلال إصدار أسهم جديدة. ولكن الأسهم الجديدة قد لا يمكن تصريفها إذا كان هناك اعتقاد أو شك في أن معدلات أرباح الشركة تتجه إلى الانخفاض، أو كان هناك توقعات بأن الأرباح لن تكون كافية في المستقبل. **والثاني** هو الاقتراض بمعدلات فائدة ثابتة. وهنا أيضاً انخفاض معدلات الأرباح قد يؤدي إلى تراكم الديون، ومن ثم إخفاق المؤسسة.

ومن الملاحظ أن المنشآت التي تقوم بتمويل استثماراتها الجديدة عن طريق إعادة توظيف الأرباح ستكون بمأمن من هذه المخاطر. وقد توصلت دراسة تطبيقية عن المؤسسات الخاصة في بريطانيا إلى نتائج قريبة من هذه. وأشارت الدراسة إلى أن زيادة الإنفاق العام عن طريق رفع الضرائب كانت لها آثار عكسية قوية في استثمارات القطاع الخاص، وأن كل زيادة في الإنفاق العام بمقدار ٥ بالمئة تؤدي إلى نقص في معدلات النمو في الناتج القومي بمقدار ١ بالمئة(١٢).

---

(١٢) D. Smith, «Public Consumption and Economic Performance,» *National Westminster Bank Quarterly Review* (November 1975), p. 17.

يؤدي انخفاض معدلات الاستثمار إلى تدهور معدلات نمو الإنتاجية، ومن ثم فإن التقدم التقاني أو الاستثمار في المعدات والآلات الحديثة سيؤدي إلى تفاقم مشكلة البطالة بدلاً من زيادة معدلات الإنتاج. وقد لوحظ أيضاً أن زيادة معدلات الأجور التي يكون سببها ارتفاع معدلات الضرائب تؤدي إلى زيادة تكلفة قوة العمل، بينما يؤدي لجوء المؤسسات الخاصة إلى الاقتراض نتيجة انخفاض الأرباح إلى زيادة تكلفة رأس المال. ولكن إذا كانت زيادة معدلات الأجور أكبر من زيادة معدلات أسعار الفائدة، فإن رجال الأعمال والقطاع الخاص قد يختارون الاستثمار في آلات ومعدات جديدة كثيفة رأس المال، مما من شأنه زيادة معدلات البطالة(١٣).

٢ ـ خلق النقود أو الاقتراض العام

البديل الآخر للضرائب كوسيلة لتمويل الإنفاق العام هو لجوء الدولة إلى التمويل عن طريق القروض العامة أو إلى الإصدار النقدي الجديد. وخلق النقود يقوم به عادة البنك المركزي نيابة عن الدولة، بينما تأخذ القروض العامة، إما شكل سلف وتسهيلات مالية تقدمها البنوك الوطنية أو مؤسسات الاقتراض الدولية، وإما شكل سندات حكومية تصدرها الدولة للاكتتاب.

والآثار المحتملة لتمويل الإنفاق العام بهذه الوسائل تعتمد بالضرورة على الأغراض المخصصة لها: أي ما إذا كانت زيادة الإنفاق العام هي لمقابلة زيادة في معدلات الاستثمار أو فقط للإنفاق الجاري. وبشكل عام فإن تمويل عجز الميزانية عن طريق خلق النقود يتضمن في بعض جوانبه ضرائب مستترة تتمثل في ارتفاع معدلات التضخم. وقد يؤدي التضخم إلى زيادة معدلات الضرائب التي تقتطعها الحكومة من دخل الفرد. ويتم ذلك عادة في الحالات التي يؤدي ارتفاع معدلات التضخم إلى زيادة معدلات الأجور، مما قد يدخل دافع الضرائب في فئة دخلية أعلى تنطبق عليها ضرائب أعلى. أما التمويل من خلال الدين العام فمن المرجح أن له آثاراً طاردة أو مزاحمة (Crowding Out). فالأموال التي اكتتب بها القطاع الخاص والأفراد كان بالإمكان توجيهها نحو الاستثمار أو بناء المنازل أو زيادة الاستهلاك الذي من شأنه حفز الإنتاج. وهكذا فإن جزءاً لا يستهان به من

---

(١٣) Bacon and Eltis, Ibid., p. 18.

«السيولة» الخاصة قد تم امتصاصها في القنوات الحكومية مما قد يكون له آثار انكماشية. ولتشجيع الاكتتاب في الدين العام، والذي يحوي جزء منه التعويض عن ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض القوة الشرائية للنقود، فإن السلطات العامة قد تلجأ إلى رفع أسعار الفائدة. والنتائج المحتملة لذلك هي انخفاض الاستثمار الخاص وارتفاع معدلات التضخم من جديد. وبجانب ذلك فإن لتمويل الإنفاق العام بهذه الوسائل آثاراً سياسية كبيرة. فهي تعطي السلطات العامة القدرة على زيادة الإنفاق العام دون الاضطرار لزيادة الضرائب، ومن ثم عدم خضوعها لتساؤل المؤسسات التشريعية ومحاسبتها.

وملخص هذه المحاججة يتمثل في أنه عند مستوى معين من الناتج القومي فإن أية زيادة في الاستهلاك العام يجب أن تكون على حساب الاستهلاك الخاص والاستثمارات. وفي المدى القصير فقط يمكن أن يتم ذلك على حساب اختلال ميزان المدفوعات أو السحب من المخزون. وهذه الحقيقة تكون أكثر وضوحاً في الحالات التي لا يوفر فيها نشاط القطاع العام سلعاً سوقية أو تبادلية (Traded Products)، حيث يشكل توسع الإنفاق العام ضغطاً متزايداً واستنزافاً للموارد الاقتصادية الأخرى. وهناك افتراض شائع بأنه يمكن تخفيض الاستهلاك الخاص بدون توقع حدوث آثار جانبية. ولكن التجارب تشير إلى أنه غالباً ما يكون ذلك التخفيض على حساب الاستثمار في المدى الطويل.

ولاختبار فرضية المزاحمة، يمكن الاعتماد على النموذج التالي:

$$\left(\frac{I}{Y}\right) = \gamma_0 + \gamma_1 \left(\frac{G}{Y}\right)_t + \gamma_2 P_t + Ut$$

حيث:

حصة الإنفاق الاستثماري الخاص في الناتج المحلي الإجمالي: $\left(\frac{I}{Y}\right)$

حصة الإنفاق الحكومي في الناتج المحلي الإجمالي: $\left(\frac{G}{Y}\right)$

مؤشر أسعار المستهلك (التضخم): P_t

والنموذج يحاول اختبار فرضية «المزاحمة» عن طريق تحديد الدرجة التي يتأثر بها نصيب الاستثمار الخاص من الناتج المحلي الإجمالي بالحصة التي يستأثر بها الإنفاق العام من هذا الناتج. وإذا كانت فرضية المزاحمة صحيحة، فمن المتوقع أن

تكون هناك علاقة عكسية بين الحصة المخصصة للاستثمار الخاص ومستويات الإنفاق العام، أي أنه كلما كان حجم الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كبيراً، اتجهت حصة الإنفاق الاستثماري الخاص كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى الانخفاض. أما التضخم، فهو مؤشر على توقعات القطاع الخاص لمستويات الأسعار في المستقبل. وتوقعات التضخم المستقبلية تولد حالات من عدم التيقن، وبالذات فيما يتعلق بمستويات الإيرادات الحكومية وما إذا كانت سترتفع بمستويات تساوي الارتفاع في تكاليف الإنتاج. وعدم التيقن يعمل على زيادة المخاطر المصاحبة للمشروعات الاستثمارية. ولذا فإن الإشارة الجبرية المتوقعة لمعامل انحدار التضخم هي أيضاً بالسالب.

ولتقدير هذا النموذج، فقد تم استخدام بيانات سنوية تغطي الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٩٣) لجميع البلدان العربية، وقد تم عرض النتائج ذات المعنوية فقط في الجدول رقم (٥ ـ ٣). وقد تم تقدير النموذج بعد تحويله إلى نموذج التباطؤ الموزع (Distributed Lag)، وذلك للمزايا العديدة التي تتضمنها هذه الصياغة[١٤]. ولا يوجد للبلدان العربية بيانات خاصة حول مقدار الإنفاق الاستثماري الخاص. وقد تم تقديرها عن طريق طرح قيمة الإنفاق الرأسمالي الحكومي من جملة الإنفاق الاستثماري لكل دولة. أما معدلات التضخم فهي ترمز إلى التغيرات السنوية في مؤشر أسعار المستهلك (CPI).

والقوة التفسيرية للنموذج تعتبر عالية نوعاً ما. وفي معظم البلدان فإن المتغيرات المستقلة المتضمنة في النموذج تشرح أكثر من ٥٠ بالمئة من التغيرات في الإنفاق الاستثماري الخاص، وفي بعض الحالات تشرح ما يقارب من ٩٠ بالمئة من هذه التغيرات. وفي جميع البلدان العربية المتضمنة في الجدول المذكور، ما عدا عمان والسودان، فإن الإنفاق العام يبدو ذا أثر سلبي في الإنفاق الاستثماري. كما أن أثر التضخم هو الآخر سلبي، وإن كانت قيمة المعاملات تعتبر صغيرة نسبياً، وقد يعود ذلك إلى عدم وجود الشفافية في الاقتصادات العربية. واختبار دربن واتسون .(D.W) هو للارتباط السلسلي ,(Serial Correlation) ولكن بما أننا قمنا

(١٤) R. J. Cebula, C. Carlos and J. Koch, «The «Crowding out» Effect of Federal Government Outlay Decisions: An Empirical Note,» *Public Choise*, vol. 36, no. 2 (1981), pp. 333 - 334.

باستخدام صيغة التباطؤ الموزعة، فإن هذا الاختبار لا يعطي نتائج يمكن الوثوق بها. وكتعديل لذلك، فقد تم احتساب مضارب لاغرنغ (Lagrang Multiplier) (LM) والذي يستخدم عادة في مثل هذه النماذج. كما تم احتساب اختبار وايت (White) لانعدام تجانس تباين الخطأ (Heteroskedasticity). وكلا الاختبارين يظهر أن النموذج متسق، وأنه يخلو من المشاكل الإحصائية.

والمعنى المباشر لهذه النتائج، هو أن كل زيادة في حصة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ١٠٠ بالمئة تؤدي إلى انخفاض في الإنفاق الاستثماري الخاص بمقدار ٢٧ بالمئة. وهذا يدل على أثر تزاحمي قوي، آخذين في الاعتبار أن القطاع العام في العديد من البلدان العربية يقوم بنفسه ببعض جوانب الاستثمار والعمليات الإنتاجية. والأثر الطردي في أحد جوانبه يحدث من خلال الآلية التالية: بيع الأوراق الحكومية، وبغض النظر عن أوجه التصرف في العائدات سيترتب عليه زيادة العرض الكلي من الأوراق المالية في السوق. وزيادة العرض تؤدي إلى انخفاض أسعار هذه الأوراق، مما يعني ارتفاع أسعار الفائدة، وهذا يؤدي بدوره إلى مزاحمة القطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة للاستثمار. ويمكن أن يتحقق الأثر الطردي عن طريق آخر: إذا أدت الزيادة في الإنفاق الحكومي إلى تآكل الثقة أو تدهورها وزيادة درجة تفضيل السيولة وانخفاض الكفاءة الحدية للاستثمار. وصافي الزيادة في الدخل التي ستنتج من زيادة الإنفاق الحكومي ستنخفض.

وشكل آخر من أشكال المزاحمة يتحقق عندما تؤدي الزيادة في الإنفاق الحكومي الناجمة عن التمويل بالعجز إلى زيادة الثروة السائلة. وبالرغم من أن الزيادة في الثروة السائلة قد تؤدي إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي، فإنها ستؤدي أيضاً إلى زيادة الطلب على النقود. وارتفاع المستوى العام للأسعار الذي يسببه الارتفاع في الإنفاق العام سيؤدي إلى انخفاض الاستهلاك، وكذلك إلى انخفاض مخزون النقود بالقيم الحقيقية. وصافي أثر هذه العوامل، وفي ظل وجود استثمار حساس للتغيرات في سعر الفائدة، هو بروز الأثر التزاحمي.

الجدول رقم (٥ ـ ٣)

علاقة الانحدار بين الاستثمار الخاص وكل من الإنفاق الحكومي والتضخم في البلدان العربية

	G/GDP	P	I/GDP_{-1}	R^2	D.W.	LM	White
السعودية	ـ ٠,١٨	ـ ٠,٠٠٢	٠,٣٥	٠,٤٩١٤	٢,٣٣	٣,٨١	٥,٤٨
	(١,٥٩)	(٢,١)	(١,٨٢)				
الإمارات العربية المتحدة	ـ ٠,٣٩	ـ ٠,٠٠٤	٠,٢٨	٠,٤٦٠٨	١,١٤	١٣,٤	٩,٢
	(١,٦٦)	(٢,٤٢)	(١,٢٨)				
عمان	٠,٢٩	ـ ٠,٠٠١	٠,٧٤	٠,٧٣٠٣	٢,١١	٧,٨٦	٤,٨١
	(٣,١)	(٢,٢)	(٥,٧٢)				
البحرين	ـ ٠,٣٨	ـ ٠,٠١	٠,٥٩	٠,٧٨٧١	٢,٢٧	٥,٧١	٨,٦
	(١,٦٩)	(٢,٣٨)	(٣,٦٠)				
الجزائر	ـ ٠,٣٨	ـ ٠,٠٠٣	٠,٨٢	٠,٨٧٥٤	٢,٦٩	١٣,٤	٩,٨
	(١,٧٢)	(١,٦٥)	(٨,٧)				
ليبيا	ـ ٠,٠٩	ـ ٠,٠٠٢	٠,٦٥	٠,٨٨٦٩	٢,٥	١٠,٣	٥,٢
	(١,٧٣)	(١,٦٩)	(٣,١٨)				
تونس	ـ ٠,٢٨	٠,٠١	٠,٤٢	٠,٤٤٩٦	٢,١	٣,٦٧	٦,٨
	(١,٧٦)	(١,٨٦)	(١,٩٠)				
المغرب	ـ ٠,١٩	٠,٠٠٣	٠,٦٨	٠,٦٥٦٢	٢,٠	١٠,٩	١٣,٢
	(١,٧٥)	(١,٧٢)	(٤,٤)				
السودان	٠,٣١	ـ ٠,٠٠١	٠,٠٥	٠,٥٢٦٨	١,٨٨	٤,٦٤	٣,٨٣
	(٣,٥٤)	(٢,١٧)	(٠,٢٢)				

الفصل السادس

الحكومة والفقراء:
من يستفيد من الإنفاق العام؟

مقدمة

لا تقتصر السياسة المالية للحكومة على توفير الإيرادات العامة اللازمة للقيام بوظائفها فقط، وإنما تمتد لتشمل التأثير في جوانب الحياة المختلفة. ومن أهم الأهداف التي ارتبطت بالسياسات المالية للحكومة منذ وقت مبكر في معالجات الفكر الاقتصادي وفي التطبيق العملي أيضاً، هي الآثار التوزيعية التي تحدثها هذه السياسات، سواء في جوانبها الضريبية، أو الإنفاقية. والأثر التوزيعي لسياسات الحكومة لا يقتصر على الأفراد فقط، وإنما يتسع ليشمل المناطق الجغرافية أيضاً داخل الدولة الواحدة.

وآثار السياسات الاقتصادية الكلية في توزيع الدخل وفي الفقراء موضوع يستقطب المزيد من الاهتمام والدراسات. وبالرغم من أن تحليل الفقر وعدم العدالة في توزيع الدخل تركزا في السابق على الاعتبارات الاقتصادية الجزئية (أي سلوك المستهلك والمنتج وتكاليف عناصر الإنتاج)، فإن هناك حالياً وعياً متزايداً بالآثار التي تحدثها السياسات الحكومية في توزيع الدخل. وهذا الوعي قد ازداد بفعل التوجهات الجديدة نحو إعادة صياغة دور الحكومة في النشاط الاقتصادي ومع سياسات التثبيت والتكيف الاقتصادية التي استهدفت، ضمن مجالات أخرى، تقليل السياسات التدخلية للسلطات العامة.

والقنوات التي تؤثر من خلالها السياسات الاقتصادية الكلية للحكومة في إعادة توزيع الدخل معقدة ومتداخلة. وأسباب هذا التعقيد تعود إلى حقيقة أن أثر

المتغيرات قد يتباين نتيجة التغير في مكونات توليفة السياسات الكلية، وكذلك في أثر المتغيرات الخارجية. وخارج نطاق السياسة المالية، يتوافر لدى الحكومة نطاق واسع من الأدوات التي من خلالها يمكن التأثير في حجم توزيع الدخل وأنماطه. وتتضمن هذه سياسات التوظيف والأجور والتحكم في الأسعار. أما الأدوات المالية الرئيسية فهي تتضمن الضرائب، بنوعيها المباشرة أو غير المباشرة، وكذلك سياسات الإنفاق العام بمكوناته المختلفة.

ودراسة الآثار التوزيعية للسياسات المالية الحكومية تتطلب إحصاءات وبيانات لا تتوافر لمعظم البلدان العربية إن لم يكن لجميعها. ولذا فإنه سيتم الاقتصار هنا على دراسة من جانب واحد فقط من هذه الآثار، ألا وهو آثار الإنفاق العام في فئات السكان المختلفة. كما ستتم الإشارة إلى بعض الجوانب التوزيعية للسياسات الضريبية من الناحية النظرية مع تطبيق على البلدان العربية.

أولاً: الإنفاق العام وتوزيع الدخل

إحدى الخيارات المتاحة أمام الحكومة لتحسين توزيع الدخل وتخفيف الحالات المتطرفة من الفقر هي تغيير مكونات الإنفاق العام واتجاهه. وهذا الخيار أصبح له أهمية خاصة في الدول النامية لسببين:

١ ـ إن الإنفاق الحكومي أصبح يشكل نسبة مهمة من الدخل القومي. والمعلومات الحالية المتوافرة عن توزيع الدخل الشخصي تشير إلى أن هذا الإنفاق هو أيضاً كبير مقارنة بالحصة التي تحصل عليها الفئات الفقيرة من الدخل القومي. ولذا فإن تغيير اتجاه هذا الإنفاق يمكن أن يكون له تأثير مهم في الدخل الحقيقي للمجموعات المنخفضة الدخل من السكان. وعلى سبيل المثال، فإنه في بلد يشكل فيه الإنفاق العام ٢٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، وإذا كان دخل الفئات التي تشكل ٢٠ بالمئة من الفئات الأفقر في المجتمع يشكل ٥ بالمئة من هذا الناتج، فإن إعادة تخصيص ما يقارب من ١٠ بالمئة من الموازنة لهذه الفئة ستُزيد دخلها بمقدار ٥٠ بالمئة. وإعادة التخصيص هذه تشكل إحدى أهم الخيارات حيوية من وجهة نظر سياسية، كما أنها من غير المحتمل أن تحل محل النمو الاقتصادي[١].

(١) M. Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure: A Case Study of Colombia,* A World Bank Research Publication (Oxford: Oxford University Press, 1979), p. 3.

٢ ـ استخدام الموازنة لزيادة استهلاك سلع وخدمات محددة: مثل الإسكان والماء وخدمات تصريف المجاري والتعليم والصحة. والسياسات الرامية لزيادة استهلاك مثل هذه السلع بمعدلات أكبر من المستويات التي تحددها قوى العرض والطلب في السوق تشير إلى ما يتعارف عليه الآن بسياسات إشباع الحاجات الأساسية. والفكرة الرئيسية هنا هي أن يتم استخدام أدوات الموازنة من أجل توجيه الموارد للوصول إلى هذه المستويات الحرجة من الاستهلاك في المراحل الأولى من التنمية، أي الوصول بمعدلات أسرع من المستويات التي يمكن الوصول إليها في ظل النمو الاعتيادي في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي. وهذه المحاججة تكتسب أهمية أكبر في ظروف ثلاثة: أ ـ كلما كان الجزء المتسرب من نمو الناتج المحلي الإجمالي للفئات الفقيرة صغيراً؛ ب ـ كلما كان الميل الحدي للإنفاق على الحاجات الأساسية للفئات الفقيرة صغيراً، ج ـ كلما كانت الإمكانات المتاحة أمام القطاع الخاص لتوفير هذه الخدمات العامة صغيرة بسبب قلة إمكانية أو انخفاض الربحية في هذه القطاعات، أو خضوع الاستثمار في هذه القطاعات لاعتبارات تتعدى العامل الاقتصادي، أي لاعتبارات اجتماعية أو سياسية.

والاعتبارات السالف ذكرها يرد عليها قيدان مهمان:

أولاً، في معظم برامج الإنفاق العام، هناك علاقة تبادلية (Trade-off) بين هدفي الكفاءة والعدالة. وبإمكان أية حكومة تصميم برنامج إنفاق متقدم، ولكن ذلك قد تكون له تكاليف اقتصادية واجتماعية كبيرة. وعلى سبيل المثال، فإن زيادة إعانات الضمان الاجتماعي قد تكون مرغوباً فيها من وجهة نظر الأهداف التوزيعية، ولكن هذه الزيادة قد تؤدي إلى التقاعد المبكر، وإلى زيادة معدلات الضرائب اللازمة لتمويلها، كما قد تؤدي إلى انخفاض حافز العمل. ومخصصات العاطلين عن العمل قد توفر دخلاً متزايداً لبعض الفئات الأكثر احتياجاً، ولكنها في الوقت ذاته قد تقتل الرغبة لدى الأفراد في البحث عن عمل. وهذا الاختلاف حول طبيعة برامج الإنفاق المختلفة لا يرجع فقط إلى القيمة والأهمية النسبية لكل من العدالة والكفاءة، وإنما يرجع أيضاً إلى طبيعة العلاقة التبادلية، ومقدار الكفاءة التي سيتم التضحية بها إذا ما تقرر تغيير هيكل الإعانات المتأتية من بعض البرامج لجعل أثرها التوزيعي أكثر فاعلية[٢].

(٢) Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector* (New York: W. W. Norton and Company, ©1986), p. 212.

ثانياً، هناك فجوة واسعة بين مؤشرات إعادة توزيع الدخل عن طريق السياسات المالية وبين المفاهيم المجردة كما تتضمنها النظرية الاقتصادية. فالدراسات التطبيقية تعتمد على المقاييس الجارية أو الحالية للمكانة الاقتصادية. وهي لهذا لا تأخذ في الاعتبار إعادة التوزيع التي تتم خلال العمر كله، أو تتم بين الأجيال المختلفة، وبخاصة تلك التي تحدثها سياسات الضمان الاجتماعي. وأثر نظام التقاعد الحكومي، مثلاً، هو تحويل الدخل من الفئات الغنية إلى الفئات الفقيرة. ولكن آثار هذه السياسة في المدى البعيد قد تكون مختلفة، وقد لا ينطوي هذا النظام على أية إعادة لتوزيع الدخل(٣).

وعموماً، فإن الدراسات التطبيقية قد لاحظت أن إعادة توزيع الدخل في معظم دول أوروبا الغربية تتم من خلال الإنفاق العام، وليس من خلال الضرائب. والإنفاق لأغراض إعادة توزيع الدخل، والذي يؤخذ عادة على أنه يكافئ الإنفاق على الصحة والتعليم وأوجه الرفاه الاجتماعي (Social Welfare) والإسكان والخدمات الاجتماعية (معظمها مدفوعات تحويلية) يشكل حوالى ٤٠ ـ ٥٠ بالمئة من إجمالي الإنفاق العام في هذه الأقطار. ومن هذه الأخيرة، فإن ما يطلق عليه الاستهلاك الجماعي (والتي هي عبارة عن الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة أو ما شابه) يمثل حوالى ٢٠ ـ ٢٥ بالمئة من إجمالي الإنفاق الحكومي الجاري. وإعانات الضمان الاجتماعي تتضمن التحويلات الجارية للإيرادات، وكذلك الإعانات العينية لأغراض صحية(٤).

وإعادة توزيع الدخل من خلال عمليات أو سياسات الحكومة قد لا تكون عمودية فقط، أي بين الأغنياء والفقراء، بل يمكن أن تكون أفقية أيضاً، أي بين عائلات ذات دخل متشابه ولكن بتكوين مختلف، وهذه الأخيرة في الكثير من الأحيان تكون لها فاعلية أكبر كآلية لإعادة التوزيع. وقد لوحظ مثلاً أن معظم أنظمة الإعانات تعمل لصالح العائلات التي لديها أطفال أكثر، ولذا فإن عدم التساوي في نصيب الفرد من الدخل القومي ينخفض بالرغم من عدم تأثر التباين في الدخل بين العائلات. والضمان الاجتماعي والخدمات الحكومية تعمل أيضاً

(٣) A. B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (London: McGraw-Hill Book Company, 1980), p. 286.

(٤) Mohammad Zahir, *Public Expenditure and Income Distribution in India* (New Delhi: Associated Publishing House, 1972), p. 78.

على إعادة توزيع الدخل في المدى الطويل.

والإنفاق العام، في جوانب عديدة منه، تكون له آثار كالضرائب في المتغيرات الاقتصادية الكلية في المجتمع. فهو يؤثر في قدرة الناس على العمل والادخار والاستثمار، وذلك من خلال تحويل الإنفاق على المجالات التي من شأنها التأثير في الحافز للعمل أو تلك التي من شأنها تحويل الدخل بين الفئات المختلفة. ومن هذه المكونات التي يمكن التحكم فيها: مكونات التقاعد ومشروعات الضمان الاجتماعي والمساعدات العامة الحكومية، والإنفاق على برامج الإسكان، والإنفاق على التعليم والصحة والمساعدات للقطاع الزراعي.

والإنفاق على التعليم والخدمات الصحية والإسكان يزيد من كفاءة الأفراد وقدرتهم على العمل. وفي الوقت نفسه، فإن الإنفاق العام يمكن أن يشجع على الادخار من قبل الفئات الفقيرة من خلال توفير المزيد من الدخل لهم. وتوزيع الإنفاق العام يؤثر في الاستهلاك الخاص وكذلك الادخار والاستثمار. ويمكن استخدامه كأداة لزيادة إنتاج السلع والخدمات من خلال سياسات الدعم أو الشراء المباشر. وعند التعامل مع جانب الإنفاق العام، فإنه من الضروري التفريق بين نوعين من الإنفاق: المدفوعات التحويلية والإنفاق على السلع والخدمات. والمدفوعات التحويلية يمكن اعتبارها ضرائب سالبة وتعامل على هذا الأساس. وقد تبقى ثابتة وقد تتحول أو تتغير، وهي تخضع للتحليل نفسه الذي يخضع له عبء الضريبة. وفي بعض الأحيان يكون الهدف الأساسي من هذه المدفوعات هو إعادة توزيع الدخل، وأثرها في هذه الحالة لا يقل عن أثر ضريبة الدخل التصاعدية[٥].

ولتتبّع الأثر التوزيعي للإنفاق العام، فسيتم استخدام منهجين متكاملين: **الأول** يعتمد على تقسيم الإنفاق العام وفق الأوجه الرئيسية، **والثاني** هو الجزء المخصص من الإنفاق العام للفئات الفقيرة على وجه الخصوص.

---

(٥) W. I. Gillespi, «Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income,» in: Richard A. Musgrave, ed., *Essays in Fiscal Federalism* (Washington, DC: Brookings Institution, 1965), p. 130.

ثانياً: التوزيع الوظيفي للإنفاق العام

نظراً لتعدد أنشطة الحكومة، فإن إنفاقها العام يتسم بالتنوع أيضاً. وليس لجميع أوجه هذا الإنفاق آثار مباشرة في توزيع الدخل، إذ يتصف بعضها، مثل الإنفاق على البنية الأساسية، بأن له آثاراً مباشرة في الاقتصاد ويتصف قياس أثره التوزيعي بالصعوبة عموماً. وللسهولة، فسيتم تقسيم الإنفاق العام في البلدان العربية وفق المجالات التالية: ١ ـ الإنفاق العام على الخدمات العامة: وتشمل الأنشطة المطلوبة من الحكومة والتي لا ترتبط بخدمات لأشخاص أو قطاع أعمال. وتتضمن الخدمات المالية والإدارية للحكومة وإدارة الشؤون الخارجية للدولة وحفظ العدالة والنظام. وهذه الأنشطة بطبيعتها التي تتميز في غالبها بأنها من السلع العامة تماماً (Pure Public Goods) لا يمكن قياس انتفاع أي فرد أو مجموعة منها، بالرغم من أن وجودها يعتبر ضرورياً لقيام الدولة واستمرارها في أداء أعمالها. ٢ ـ الإنفاق على الدفاع والأمن: وهذه أيضاً تلحق بالقسم الأول، وتتميز بأنها خدمات لا غنى عنها لاستمرار الحكومة في أداء واجباتها، ومع ذلك فهي من السلع العامة تماماً التي يصعب قياس العائد الفردي منها: ٣ ـ الخدمات الاجتماعية: وهذه تشمل الإنفاق على الخدمات التي يتم تزويد المجتمع والعائلات بها بشكل مباشر. وتتضمن هذه خدمات التعليم والصحة والخدمات الثقافية والترفيهية، وكذلك خدمات توصيل المياه والصرف الصحي للمنازل. وبالرغم من وجاهة الرأي الذي يقول بأن هذه الخدمات الأخيرة (توصيل المياه والصرف الصحي) ينبغي أن تصنف ضمن الخدمات الاقتصادية، إلا أن حقيقة أنها موجهة لإشباع احتياجات الأفراد والعائلات اقتضت ضمها إلى هذا القسم. ٤ ـ الخدمات الاقتصادية: وهذه تغطي النفقات المتعلقة بالأنشطة الحكومية الخاصة وتنظيم وزيادة كفاءة أداء قطاع الأعمال، وكذلك الأنشطة المرتبطة بإنتاج السلع والخدمات. وتشمل هذه الإنفاق على التنمية الاقتصادية، ومعالجة الاختلال الإقليمي، وخلق فرص العمل للعاطلين، وكذلك الموارد الطبيعية. وفي بعض الدول فإن الجزء الأكبر من الإنفاق على الخدمات الاقتصادية هو عبارة عن تحويل مباشر للدخل للعاملين في القطاعات الاقتصادية المختلفة: مدفوعات تحويلية للمزارعين وأجور للعاملين في قطاعات مثل المحاجر وبعض القطاعات العامة ذات العجز التي يتم المحافظة عليها لأسباب اجتماعية، وبخاصة في المناطق ذات البطالة العالية. والجزء الأكبر من الإنفاق العام على الزراعة يتجه إلى دعم المزارعين لرفع مستوى

معيشتهم، والذي يعتبر منخفضاً بالمقارنة بمثيلاته في القطاعات الأخرى.
٥ ـ الأوجه الأخرى: وتشمل هذه مدفوعات الفوائد على الديون الحكومية والمدفوعات التحويلية للمؤسسات الحكومية المختلفة. ودفع الديون يعكس حقيقة أن الإنفاق الحكومي الماضي قد اعتمد بدرجة أكبر على الديون وليس على الضرائب(٦).

وكما سلف ذكره، فإن تتبع الآثار التوزيعية لبعض جوانب الإنفاق الحكومي، وبخاصة تلك التي تأخذ طابع الإنفاق على السلع العامة تماماً (القسمان الأول والثاني)، تحيطه صعوبات مفاهيمية وقياسية بالغة. والحكم ذاته ينطبق على القسم الأخير حيث إن عبء الديون يتم تحمله من قبل فئات المجتمع المختلفة بناءً على طرق تمويل هذا الدين. ولذا، فإنه من المنطقي أن يتركز اهتمامنا على مجالات الإنفاق التي يمكن تبيان أثرها التوزيعي في المجتمع، وهي بدرجة أساسية الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، ثم الإنفاق على الخدمات الاقتصادية.

والجدولان رقما (٦ ـ ١) و(٦ ـ ٢) يحويان التوزيع الوظيفي للإنفاق الحكومي في مجموعتي البلدان العربية (الخليجية وبقية البلدان العربية). وتظهر أنماط الإنفاق العام في بلدان الخليج العربي أن مخصصات الخدمات العامة والدفاع والأمن تبلغ متوسطاً قدره ٢٣ بالمئة من جملة الإنفاق العام في منتصف السبعينيات، بينما تستحوذ الخدمات الاجتماعية على حوالى ربع إجمالي الموازنة الحكومية. وبمرور الوقت، فإن القطاع الأول أي، السلع الحكومية تماماً، قد ازدادت حصتها إلى ٢٦,٥، بالمئة بينما انخفضت حصة الخدمات الاجتماعية إلى حوالى ٢٠ بالمئة، وذلك عام ١٩٩٣. أما الأنشطة المصنفة تحت الخدمات الاقتصادية فهي الأخرى قد بدأت تستحوذ على حصة أكبر، ارتفع متوسطها من ٧,٣ بالمئة عام ١٩٧٥ إلى ١٧,٧ بالمئة عام ١٩٩٣. وقد جاء ذلك على حساب الأنشطة غير المصنفة بشكل أساسي. وهناك تباين كبير بين البلدان الخليجية في أنماط التوزيع الوظيفي للإنفاق العام. فالخدمات العامة والأمن والدفاع تبلغ أعلى معدلاتها في عمان والإمارات، بينما تتساوى البلدان الأخرى في مخصصات هذه القطاعات. أما مخصصات الخدمات الاجتماعية فتستحوذ على أعلى المخصصات في الكويت والبحرين وقطر، وعلى أدنى المعدلات في الإمارات. وعموماً، فإن بلدان الخليج،

---

(٦) International Monetary Fund [IMF], *A Manual on Government Finance Statistics* (Washington, DC: IMF, 1990), pp. 144 - 145.

ومنذ أواخر السبعينيات، قد بدأت تخصص حصصاً أكبر من موازناتها العامة لأغراض الدفاع والأمن الداخلي. وقد تزامن ذلك مع ثورة إيران عام ١٩٧٩ وارتفاع عائدات النفط في مطلع السبعينيات وأواخرها، ثم الحرب العراقية ـ الإيرانية التي ابتدأت في أيلول/ سبتمبر ١٩٨٠ واستمرت قرابة ثماني سنوات(٧).

الجدول رقم (٦ ـ ١)

التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في بلدان الخليج العربي، أنواع الإنفاق كنسبة من الإنفاق العام (نسبة مئوية)

البلد	الخدمات العامة	الأمن والدفاع	الخدمات الاجتماعية	الخدمات الاقتصادية	أخرى
السعودية					
١٩٧٥	٣٣,٧	٨,٣	٢٨,٨	٤,٨	٢٤,٤
١٩٨٥	٢٤,٣	٢٦	١٦,٢	١٢,٠	٢١,٤
١٩٩٣	٣٣,٠	٣١,٥	١٩,٩	٧,٣	٨,٤
الإمارات العربية المتحدة					
١٩٧٥	١٩,٦	٢٠,٤	١٨,٤	٨,٣	٣٣,٣
١٩٨٥	٢٩,٧	٤٤,٧	٥,٤	١٦,١	٤,٤
١٩٩٣	٢٧,٣	٣٥,٩	٤,٣	١٧,١	١٥,٤
الكويت					
١٩٧٥	١٣,٨	٣٩,٦	٤١,٠	٥,٦	-
١٩٨٥	٣٢,٣	٢٤,٣	٣٣,٤	١٠,١	-
١٩٩٣	٧,٥	٢٩,٣	١٩,٠	٤٤,٣	-
عمان					
١٩٧٥	٨,٦	٧٤,٧	٦,٣	٣,٨	٦,٦
١٩٨٥	٧,٩	٥٥,٢	٩,٩	١٣,٨	١٣,٣
١٩٩٣	٦,٩	٤٥,٧	٢٥,٩	١٠,٠	١٦,٠
قطر					
١٩٧٥	١٦,٨	١١,٦	٣٠,١	٧,١	٣٤,٤
١٩٨٥	٢٣,٧	٣١,٢	٢٦,٥	١٧,٦	٢,٧
١٩٩٣	١٢,٠	٣٦,٠	٢٦,٠	١٦,٠	١٠,٠
البحرين					
١٩٧٥	٩,٠	١٩,٧	٢٥,٦	١٣,٩	٣١,٨
١٩٨٥	١٧,٨	٣١,٤	٢٥,٥	١٣,٤	١٢,١
١٩٩٣	١٨,٦	٣٤,٥	٢٣,٩	١١,٤	١١,٦

المصادر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة).

---

(٧) لتفصيل أكبر، انظر: عبد الرزاق فارس الفارس، السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠: دراسة في الاقتصاد السياسي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣).

الجدول رقم (٦ ـ ٢)

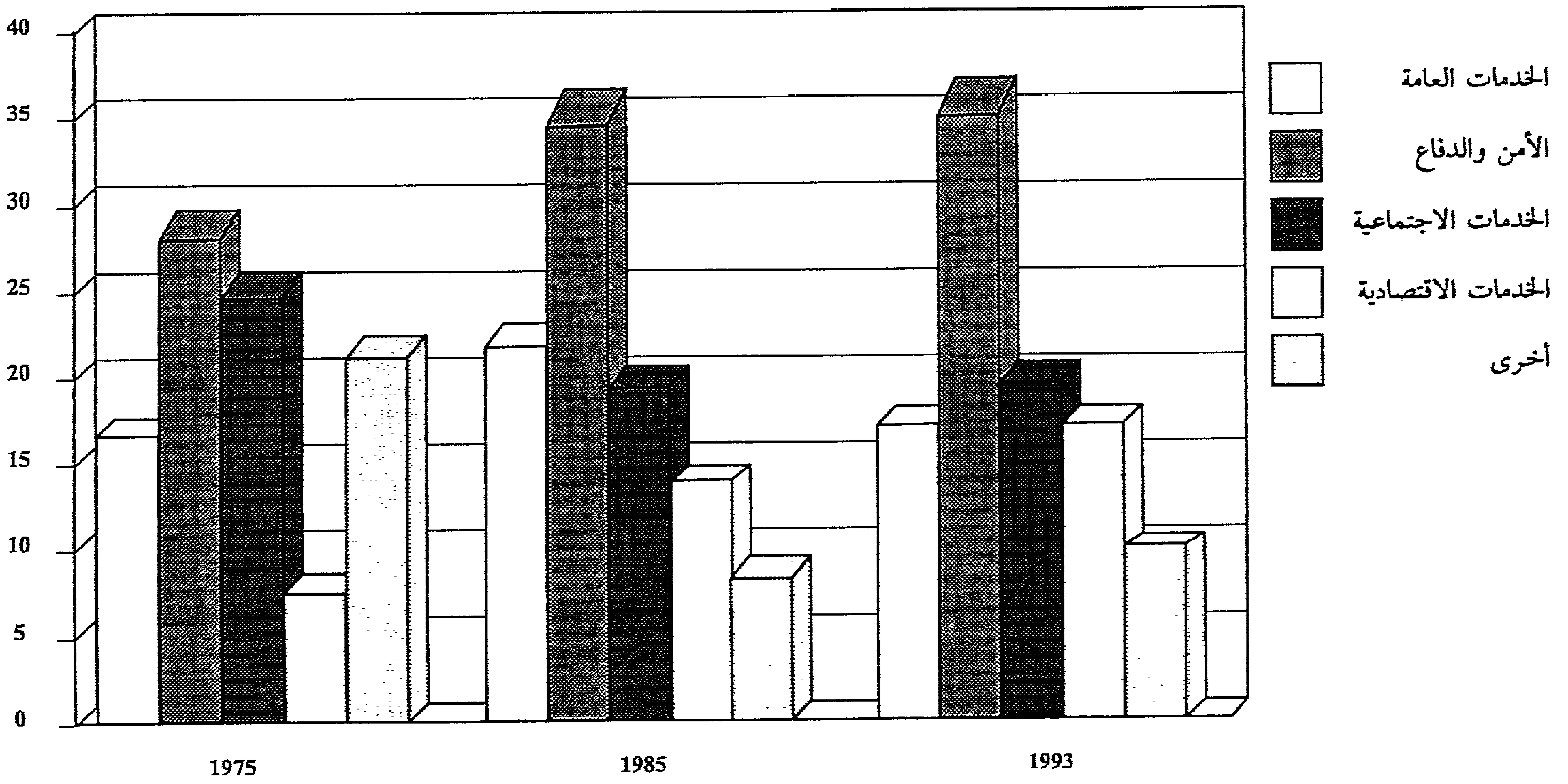
التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في البلدان العربية الأخرى، أنواع الإنفاق كنسبة من الإنفاق العام (نسبة مئوية)

البلد	الخدمات العامة	الأمن والدفاع	الخدمات الاجتماعية	الخدمات الاقتصادية	أخرى
الجزائر					
١٩٧٥	٨,٧	٩,٦	٣٠,٩	٦,٥	٤٤,٣
١٩٨٥	١٢,١	٩,٥	٤٤,٢	٦,٣	٢٨,١
١٩٩٣	١٦,٣	٨,٢	٤١,٠	٢,٢	٣٢,٣
ليبيا					
١٩٧٥	١٤,٥	١٥,٦	٥٧,١	٩,٨	٢,٩
١٩٨٥	٩,١	٣٠,٥	٣٨,٦	١٦,٦	٥,٣
١٩٩٣	١٢,٠	٢٧,٨	٣٨,٠	٢٢,٢	-
مصر					
١٩٧٥	٢٤,١	٣١,٠	٢٩,٦	٥,٦	٩,٧
١٩٨٥	٣٠,٧	٢٢,٢	١٣,٩	٢,٧	٣٠,٤
١٩٩٣	٥٢,٢	١٩,٦	٢١,٥	٦,٧	-
سوريا					
١٩٧٥	١,٦	٦٣,٥	١٠,٩	٢٤,٠	-
١٩٨٥	٢,٩	٥٥,٩	١٤,٨	١٤,٠	١٣,٨
١٩٩٣	٣,٠	٥٤,٥	١٥,٨	١٥,٦	١١,١
تونس					
١٩٧٥	١٥,٦	٨,٨	٥٧	١٧,٢	١,٤
١٩٨٥	٥,٣	١٨,٧	٤٧	٢٢,٨	٦,٢
١٩٩٣	٩,٩	١٧,٨	٣٧,٥	٢٨,٧	٦,٢
المغرب					
١٩٧٥	١٦,٣	١٢,٧	٢٧,٤	١٠,٨	٣٢,٨
١٩٨٥	٢٠,٤	١٥,٧	٣٠,٦	٢١,٤	١١,٩
١٩٩٣	١٣,٠	٢٥,٦	٢٧,٥	٤,٢	٢٩,٦
الأردن					
١٩٧٥	٢٠,٣	٣٨,٤	١٨,٨	٦,٩	١٥,٦
١٩٨٥	٢٠,٢	٤٠,٤	١٧,٣	٦,٠	١٦,٢
١٩٩٣	٤,٨	٢٩,٥	٣٤,٨	٢٢,٨	٨,١
السودان					
١٩٧٥	٣٢,١	١٦,١	١٠,٧	١١,٢	٢٩,٨
١٩٨٥	٢٣,٤	١٩,٤	١٦,٠	٢٨,٩	١٢,٣
١٩٩٣	٣,٠	٥٤,٥	٨,٢	٩,١	٢٥,٢
اليمن					
١٩٧٥	٣١,٥	٤٤,٦	١٣,٣	٨,٦	١,٩
١٩٨٥	٢٥,٢	٤١,٤	٢٩,٠	٣,١	١,٢
١٩٩٣	١٤,١	٤٤,٦	٢٦,٩	٣,٨	١٠,٦

المصادر: المصادر نفسها.

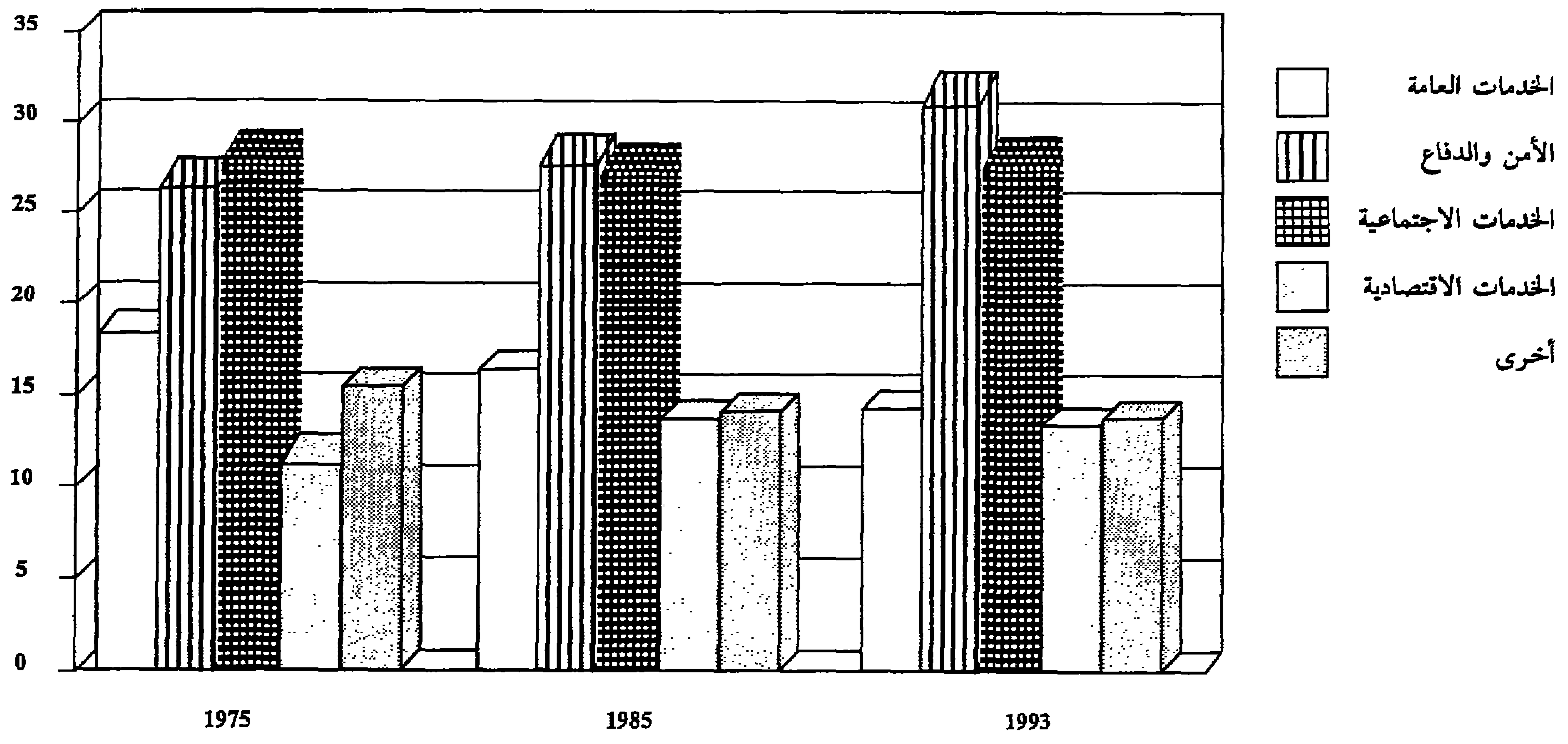
الشكل رقم (٦ ـ ١)

التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في بلدان الخليج العربي



الشكل رقم (٦ ـ ٢)

التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في البلدان العربية الأخرى



أما البلدان العربية الأخرى، فقد ظلت مخصصات الخدمات العامة والأمن والدفاع فيها تقريباً ثابتة خلال الفترة المذكورة، وبلغت متوسطاً قدره ٢٢,٥ بالمئة عام ١٩٧٥، و٢٢,٨ بالمئة عام ١٩٩٣. وبالمقابل، فإن هذه البلدان، بمجموعها، يبدو أنها تنفق على الأوجه الاجتماعية قدراً يفوق أمثاله في بلدان الخليج، حوالى ٢٨ بالمئة. والتباين بين هذه البلدان في أنماط الإنفاق أكبر منه في المجموعة الأولى. والظاهرة البارزة بين مجموعة هذه البلدان هي ارتفاع مخصصات الدفاع والأمن بشكل خاص ومخصصات الخدمات العامة بشكل عام في كل من سوريا والأردن، ثم بدرجة أقل في مصر واليمن. والمبرر الأساسي للبلدان الثلاثة الأولى هو أنها بلدان المواجهة الرئيسية مع إسرائيل، وقد استحوذ القطاع العسكري على حصة كبيرة من إنفاقها العام خلال معظم سنوات الفترة تحت الدراسة. وبالمقابل، فإن هذه المجموعة تضم من بينها بلداناً خصصت معدلات عالية من موازناتها العامة لأغراض الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، ومن بينها بلدان المغرب العربي عموماً، وفي مقدمتها تونس ثم الجزائر. وتميزت هذه البلدان باهتمامها بقطاع التعليم وبالقطاع الصحي، وكذلك زيادة المخصصات الموجهة إلى أغراض دعم السلع والخدمات وقطاع الضمان الاجتماعي.

والتباين بين بلدان المجموعة الثانية في حصة الخدمات الاقتصادية من جملة الإنفاق العام يعكس مدى الاهتمام بالتنمية من جهة، وكذلك مدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من جهة ثانية. وتبلغ حصة هذه الخدمات أعلى معدلاتها في تونس، ثم ليبيا والأردن، وتبلغ أدنى مستوياتها في مصر والجزائر.

وما ينبغي تذكره هو أن الرفاه الاجتماعي بمعناه الضيق لا يعتمد بشكل مباشر على الأنشطة الحكومية في مجال الخدمات العامة والأمن والدفاع، ولكن الإنفاق العام على هذه الأنشطة يؤثر في الرفاه العام بطريقة غير مباشرة. فاستتباب الأمن هو شرط ضروري للازدهار الاقتصادي ولتراكم الاستثمار. والقطاع الحكومي يعتبر الموظف الأكبر للعاملين في المجتمع في جميع الدول النامية، ومنها البلدان العربية، كما أنه يتم من خلاله إعادة توزيع الدخل في المجتمع. ومع ذلك، فإن غياب المعلومات والإحصاءات الأساسية يمنع قياس مدى تأثر فئات الشعب المختلفة بهذا النوع من الإنفاق الحكومي.

وينبغي الإقرار بأن الإنفاق الاجتماعي هو المؤثر الأكبر في توزيع الدخل من بين مكونات الإنفاق الحكومي. ومن بين هذا، فإن الإنفاق على التعليم والصحة هو حجر الأساس في السياسات الاجتماعية الهادفة لإيجاد مجتمع أكثر عدالة.

ولأن الوقت هو رأس المال الأساسي الذي يملكه الفقراء، فإن حسن استغلال هذا الوقت من خلال التعليم والتدريب يعتبر المفتاح الأساسي للخروج من دائرة الفقر. والتعليم هو الأداة الرئيسية لتطوير رأس المال البشري وزيادة إنتاجيته، كما أنه الوسيلة الرئيسية لزيادة الدخل، وتحسين مستوى المعيشة.

والدراسات التطبيقية على الوطن العربي تظهر أن نسبة استفادة الفئات الغنية من الإنفاق العام على التعليم هي أعلى منها من استفادة الفئات الفقيرة. ولعل هذا المؤشر يكون حافزاً للحكومات لإعادة توزيع الإنفاق الاجتماعي بحيث يستهدف الفئات المحرومة على وجه الخصوص. فالمعلومات والإحصاءات التي تم استخلاصها من مسح التوظيف والبطالة والفقر والعائدين من الخارج الذي أجري عام ١٩٩١ في الأردن تعزز من النتائج السابقة. فالمسح الإحصائي يظهر في عام ١٩٩١ أن حوالى ٧٣ بالمئة من الذين يصنفون بأنهم فقراء أو فقراء جداً من أرباب العائلات لم يكملوا تعليمهم الابتدائي (المراحل من ١ ـ ٦). ومعبراً عنه بطريقة مختلفة، فإن من بين أرباب العوائل الذين لم يكملوا تعليمهم الابتدائي ٤٣ بالمئة من الفقراء جداً. والركود الاقتصادي للفرد هو أحد مسببات الفقر. ويظهر المسح أهمية إكمال التعليم الابتدائي لأي فرد لكي يتجاوز خط الفقر (الجدول رقم (٦ ـ ٣))[٨].

الجدول رقم (٦ ـ ٣)

الفقر والتعليم الابتدائي في الأردن (نسبة مئوية)

	فقراء	غير فقراء	جملة
نسبة أرباب العائلات الذين هم:			
١ ـ لم يكملوا تعليمهم الابتدائي	١٩	٢٤	٤٣
٢ ـ أكملوا تعليمهم الابتدائي	٧	٥١	٥٧
٣ ـ الجملة	٢٥	٧٥	١٠٠
نسبة أرباب العائلات الفقراء جداً الذين:			
١ ـ لم يكملوا تعليمهم الابتدائي	٧٣		
٢ ـ أكملوا تعليمهم الابتدائي	٢٧		
نسبة أرباب العائلات الذين لم يكملوا تعليمهم الابتدائي والذين هم:			
١ ـ فقراء	٤٣		
٢ ـ غير فقراء	٥٧		

المصدر: World Bank, Population and Human Resources Operation Division, *Hashemite Kingdom of Jordan: Poverty Assessment* (Washington, DC: [The Bank], 1994), p. 79.

(٨) World Bank, Population and Human Resources Operation Division, *Hashemite Kingdom of Jordan: Poverty Assessment* (Washington, DC: [The Bank], 1994), pp. 78 - 79.

والمؤشر الآخر على العلاقة بين التعليم والفقر هو معدل التسرب من الدراسة. وكما يشير الجدول رقم (٦ ـ ٤)، فإن ٤٠ بالمئة من جملة المتسربين من الدراسة هم من العائلات التي تعتبر في الفئتين الأفقر في المجتمع. وأكثر من ٥٠ بالمئة من التسرب يحدث بين الطلبة الذين ينتمون إلى الفئات الثلاث الأفقر في المجتمع. ويبدو واضحاً من الجدول أن هناك علاقة عكسية بين مستوى الدخل ومستوى التسرب. وكلما ارتفع الدخل، انخفضت إمكانية التسرب لدى الطلبة.

وتظهر دراسة أخرى عن المغرب أن المستفيد الأكبر من الإنفاق الاجتماعي، وبالذات الإنفاق التعليمي، هم الفئات الغنية، ويظهر مسح ميداني عن الإنفاق التعليمي لكل مراحل التعليم أن متوسط الإنفاق هو ٩٥٠ درهماً مغربياً لكل فرد، وأن متوسط الإنفاق لأفقر ٢٠ بالمئة من السكان قد بلغ ٢٣٥ درهماً لكل فرد،

الجدول رقم (٦ ـ ٤)

دخل الأسرة والتحصيل الدراسي لفئة السكان (١٤ ـ ١٨) في الأردن

(نسبة مئوية)

إنفاق الأسرة (العشيرة)	ليسوا في التعليم الثانوي	في التعليم الثانوي
الأول	٢٣,٣	١١,١
الثاني	١٦,٢	١١,٤
الثالث	١٢,٨	١١,٥
الرابع	٩,٧	٨,٩
الخامس	١٠,٨	١٢,٣
السادس	٨,٨	٩,٩
السابع	٦,٨	٩,٥
الثامن	٥,٠	٨,٩
التاسع	٤,٢	٩,٣
العاشر	٢,٥	٧,١
الجملة	١٠٠	١٠٠
حجم العينة	٣٥٨٠	٤١٥٣٤
النسبة المئوية	٨	٩٢

المصدر: المصدر نفسه.

بينما بلغ هذا المستوى لأفراد في الفئات التي تقع في أغنى ١٠ بالمئة حوالى ٤,٥ مرة أكثر من مثيلتها الأولى (حوالى ١٠٢٧ درهماً للفرد). كما يظهر المسح ذاته أن حوالى ٧٠ بالمئة من السكان الذين لم يحصل أولادهم على تعليم أو لم يكملوا أكثر من المرحلة الابتدائية يحصلون ٢٠ بالمئة فقط من الإنفاق التعليمي. وبالمقابل، فإن طلاب الجامعة الذين يشكلون ١٠ بالمئة من الفئة العمرية في سن التعليم الجامعي يستفيدون من ٥٠ بالمئة من إجمالي الإنفاق على التعليم(٩).

والمكون الآخر المهم للإنفاق الاجتماعي هو الإنفاق على الخدمات الصحية. ومقارنة الإنفاق الصحي كجزء من الإنفاق العام أو كجزء من الناتج المحلي الإجمالي تُظهر أن متوسط هذه النسب للبلدان العربية يُعتبر منخفضاً مقارنة بالمقاييس العالمية، وبالذات تلك السائدة في الدول الصناعية. وانخفاض هذه النسب في البلدان العربية له تفسيران محتملان: **الأول** هو أن هذه البلدان قد أعطت هذا القطاع أهمية أقل من القطاعات الأخرى. **والثاني** هو أن البلدان العربية قد نجحت بالتحكم في تكاليف هذا القطاع مع عدم الإخلال في مستوى الخدمات المقدمة. والمؤشرات الأخرى الصحية مثل معدلات وفيات الأطفال وتوقعات الأعمار لا تدعم التفسير الثاني.

ويلاحظ أيضاً أن الإنفاق الصحي هو الآخر متحيز لصالح الفئات الغنية. فيظهر المسح الميداني للمغرب أن أغنى ٢٠ بالمئة من السكان يحصلون بطريق مباشر أو غير مباشر على ٤٠ بالمئة من الإنفاق العام على الخدمات الصحية، بينما تحصل الفئات التي تشكل ٤٠ بالمئة في قاعدة السلم الاجتماعي على أقل من ٢٠ بالمئة من جملة هذا الإنفاق. وأكثر من ذلك، فإن أغنى ٢٠ بالمئة من سكان الحضر يستلمون ٧,٧ مرة أكثر من أفقر ٢٠ بالمئة من السكان في الريف. ويظهر المسح أيضاً أن ٧٠ بالمئة من الخدمات الصحية المكملة و٤٨ بالمئة من الإنفاق على المعامل والمختبرات والأشعة تفيد الفئات التي تقع في أعلى ٢٠ بالمئة من الدخل. وبالمقابل، فإن الفئات التي تشكل أفقر ٤٠ بالمئة من السكان تستلم ٩ بالمئة و١٢ بالمئة من الإنفاق العام على الخدمات الصحية

(٩) World Bank, Country Operations Division, *Kingdom of Morocco: Poverty, Adjustment and Growth* (Washington, DC: [The Bank], 1994), pp. 77 - 78.

المكملة ومن الإنفاق على المختبرات والأشعة بالتتابع[١٠].

ثالثاً: مكونات إعادة توزيع الدخل في الموازنة العامة

الطريقة الأخرى التي يمكن من خلالها تتبع أثر الإنفاق العام في توزيع الدخل في المجتمع هي من خلال قياس حجم المكونات التي تستهدف الفئات الفقيرة والأضعف في المجتمع ضمن الإنفاق الحكومي الإجمالي. وعادة ما يتم التركيز في هذا المجال على الدعم الحكومي المقدم بأنواعه المختلفة ومخصصات الضمان الاجتماعي وبرامج الإسكان التي تستفيد منها الفئات الفقيرة. ونظراً لمحدودية الإحصاءات، فقد تم التركيز على جوانب ثلاثة من هذه البرامج، وهي الدعم الحكومي المخصص للغذاء ومدفوعات الضمان الاجتماعي والإنفاق العام على الإسكان. وقد تم التعبير عن هذه المكونات كنسبة من الإنفاق العام الجاري (ما عدا الإنفاق على الإسكان الذي احتسب كنسبة من الإنفاق الاستثماري)، وتم عرضها في الجدولين رقمي (٦ ـ ٥) و(٦ ـ ٦).

والإنفاق العام، من خلال الدعم، يمثل أحد السياسات المهمة التي تؤثر في استهلاك الغذاء في المجتمع، ومن ثم في وضع الرفاه الاجتماعي لطبقات معينة. والإجراءات الأخرى، ضمن السياسات المالية التي يمكن أن تؤثر في استهلاك الغذاء، تشمل الضرائب على الاستهلاك والإنتاج والرسوم الجمركية. كما يمكن أن تأخذ هذه السياسات صفة سلبية من خلال الإعفاءات الضريبية لبعض فئات الدخل أو لبعض أنواع السلع والخدمات أو من خلال الإعفاءات الجمركية لبعض أنواع السلع (الضرورية مثلاً). وعموماً، فإن السياسات المالية للحكومة من خلال الإنفاق العام ومن خلال الضرائب تؤثر بدرجة كبيرة في حجم الدخل المتاح التصرف فيه ومن ثم في حجم الاستهلاك[١١].

والجدولان رقما (٦ ـ ٥) و(٦ ـ ٦) يظهران أن دعم الأغذية في المجموعة الأولى من البلدان العربية لا يشكل سوى جزء صغير من الإنفاق العام الجاري

---

(١٠) المصدر نفسه، ص ٨٢.

(١١) حمدي عبد العظيم، «دور السياسات المالية والنقدية في ترشيد استهلاك الغذاء في مصر،» مصر المعاصرة، السنة ٨٠، العدد ٤١٧ (تموز/يوليو ١٩٨٩)، ص ١٨٥ ـ ١٨٦.

باستثناء الجزائر والبحرين في السبعينيات، وعمان حتى الوقت الحاضر. وفي معظم البلدان النفطية فإن دعم الغذاء يشكل نسبة تقل عن ٤ بالمئة في غالب الفترة محل الدراسة. وهذه الظاهرة ترجع إلى عوامل عديدة لعل من أهمها: **أولاً** أن الثروة النفطية قد أدت إلى ارتفاع كبير في مستوى المعيشة وفي نصيب الفرد من الدخل القومي. وقد ساعد ذلك حكومات هذه البلدان على انتهاج سياسات غير مباشرة لدعم الفئات الفقيرة مثل زيادة المرتبات والأجور والإعفاءات الضريبية والجمركية. **ثانياً** أن معظم هذه البلدان تنتهج سياسات الاقتصاد الحر الذي تتحكم فيه قوى العرض والطلب. وإذا كانت بعض البلدان الخليجية قد اتبعت سياسة الدعم في السبعينيات إبان الارتفاع الكبير في الأسعار الذي يصاحب قدوم الثروة النفطية، فإن هذه البلدان (السعودية، والكويت، والإمارات وقطر) قد بدأت التخلي عن هذه السياسة بشكل واضح في الثمانينيات.

وانخفاض الدعم من جملة الإنفاق العام في الثمانينيات يعتبر ظاهرة عامة في معظم البلدان العربية تزامنت مع سياسات التصحيح الهيكلي والإجراءات الخاصة بتخفيض التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي. والدعم للغذاء كان يشكل جزءاً مهماً من الإنفاق العام الجاري في كل من مصر والمغرب وبدرجة أقل تونس وسوريا. ولكن باستثناء مصر، فإن حصة الدعم بدأت بالانخفاض الملحوظ وغدت لا تستحوذ إلا على نسبة تتراوح بين ٢ و٤ بالمئة. وللدعم أثر مهم في وصول الغذاء الأساسي إلى الفئات الفقيرة، وبخاصة في البلدان ذات الحجم السكاني الكبير، أو التي يوجد فيها قطاع ريفي واسع. والدعم الذي يؤثر في مستوى أسعار السلع الأساسية يشجع المستهلك على شراء كميات أكبر من هذه السلع. ولكن على الرغم من مزايا النظام، إلا أنه قد ارتبط بعيوب قللت من كفاءته وأثارت حوله العديد من التساؤلات. ويمكن في هذا الصدد الإشارة إلى تجربة مصر كما وثقها البنك الدولي. فقد كان «برنامج مصر لدعم الأغذية على نطاق السوق بكاملها باهظ التكاليف، ولكنه نجح في الوصول إلى الفقراء. وفي ١٩٨١ ـ ١٩٨٢ كانت القيمة المحولة تمثل نسبة كبيرة من إجمالي مصروفات أشد الفئات فقراً في المدن والريف، إذ بلغت ٨,٧ بالمئة و١٠,٨ بالمئة على التوالي.

الجدول رقم (٦ ـ ٥)

بعض مكونات الإنفاق الاجتماعي كنسبة من الإنفاق العام
في البلدان العربية النفطية (نسبة مئوية)

البلد	دعم الأغذية	الضمان الاجتماعي	الإسكان
السعودية			
١٩٧٥	٣,٤	٢,٣	-
١٩٨٥	٢,٣	١,٧	-
١٩٩٣	٠,٢	٢,٢	-
الإمارات العربية المتحدة			
١٩٧٥	٢,٤	-	-
١٩٨٥	٠,٢	-	-
١٩٩٣	-	٢,٠	-
الكويت			
١٩٧٥	-	٤,٩	١٠,٧
١٩٨٥	١,١	١٠,٧	١١,٧
١٩٩٣	٠,٢	١١,٢	١٤,٣
عمان			
١٩٧٥	٣,٢	-	٣,٢
١٩٨٥	٨,٣	-	٢,٠
١٩٩٣	٩,٣	٤,٠	٠,٦
قطر			
١٩٧٥	٣,٧	-	١٢,٩
١٩٨٥	٣,٣	-	٢٤,٦
١٩٩٣	٠,٢	-	١٥,٨
البحرين			
١٩٧٥	٢٠,٨	١٥,٣	٣,٥
١٩٨٥	٦,٥	٢,١	٩,٩
١٩٩٣	٦,٧	٣,٢	٢,٧
الجزائر			
١٩٧٥	٢٥,١	-	١,٨
١٩٨٥	٣,٩	-	٠,٦
١٩٩٣	٦,٩	-	٧,١
ليبيا			
١٩٧٥	٢,١	-	١٢,٦
١٩٨٥	٠,٧	-	٠,٣
١٩٩٣	-	-	-

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: International Monetary Fund [IMF], *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, DC: Various Issues);
جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أعداد مختلفة)، وصندوق النقد العربي، إحصاءات المالية العامة (أعداد مختلفة).

الجدول رقم (٦ ـ ٦)
بعض مكونات الإنفاق الاجتماعي كنسبة من الإنفاق العام
في البلدان العربية الأخرى(نسبة مئوية)

الخدمات العامة	دعم الأغذية	الضمان الاجتماعي	الإسكان
مصر			
١٩٧٥	١٨,٣	٨,٣	١,٣
١٩٨٥	٢٣,٣	١٣,٤	٣,٠
١٩٩٣	-	-	-
سوريا			
١٩٧٥	١١,٦	٥,١	١,٠
١٩٨٥	٣,٣	٦,٤	١,٢
١٩٩٣	-	٢,٧	١,٤
تونس			
١٩٧٥	١٢,٦	٩,٤	١,٩
١٩٨٥	١,٢	١٢,١	١,٥
١٩٩٣	٢,٣	١٥,٤	١,٦
المغرب			
١٩٧٥	٢٨,٤	٣,٨	٣,٣
١٩٨٥	١٢,٢	٣,٢	١,٢
١٩٩٣	١,٩	-	٠,٢
الأردن			
١٩٧٥	-	١٣,٢	٠,٤
١٩٨٥	١,٢	٩,٩	١,١
١٩٩٣	٣,٨	١٢,١	-
السودان			
١٩٧٥	٢,٠	١٣,٦	٠,١٢
١٩٨٥	١,٢	١٠,٥	١,١
١٩٩٣	١,٤	-	-
اليمن			
١٩٧٥	٩,٦	-	-
١٩٨٥	١٠,١	-	١,٧
١٩٩٣	٨,٩	٠,٧	٠,٤

المصادر: الجدول من احتساب الكاتب، وقد تم الاعتماد على: المصادر نفسها.

ومن السمات المشتركة لهذه الترتيبات أن نصيب الفرد من الأغنياء من هذه المخصصات أكبر منه بالنسبة للفقراء، وإن كان هذا المبلغ يمثل عادة نسبة من الدخل أقل. ففي مصر حصلت الأسر الحضرية في الربع الأعلى من السكان على ١٨,١ جنيه مصري (تساوي ٣,٤ من مصروفات الأسرة) في مقابل ١٥,٤ جنيه

مصري و٨,٧ بالمئة من مصروفات الأسرة الحضرية في الربع الأدنى. وجميع المنافع التي يحصل عليها الفقراء تزيد من التكلفة التي تتحملها الموازنة للحد من الفقر. والواقع أنه إذا أريد أن يحقق الدعم العام قدراً معقولاً من التحويل للفقراء فإنه سيصبح باهظ التكاليف للغاية. ففي مصر لم يصل إلى المنتمين للربع الأدنى غير نحو ٢٠ سنتاً من كل دولار تم إنفاقه»[١٢].

والإنفاق على الضمان الاجتماعي هو نوع من المدفوعات التحويلية وليس إنفاقاً على شراء السلع والخدمات. والإيرادات تؤخذ من مساهمة العاملين (في نظام التقاعد مثلاً) ومن الضرائب على القطاع الخاص، ويعاد دفعها إلى جزء آخر من المجتمع. وهي لهذا الاعتبار تعتبر نوعاً من إعادة توزيع الدخل حيث تؤخذ بعض المخصصات من فئة ما في المجتمع وتدفع لفئة أخرى. وهي لا تعتبر سحباً من الإنفاق الاستهلاكي، ولكنها قد تؤثر في مستوى الاستثمار الخاص. وإذا كان الميل الحدي للاستهلاك للمستفيدين من الضمان أعلى من مثيله للمساهمين أو دافعي الضرائب (لأن الميل الحدي للاستهلاك للفئات الفقيرة أعلى منه للفئات الغنية)، فإن هذه المدفوعات التحويلية تعطي الاقتصاد زيادة في القوة الشرائية وتعمل على تخفيض المخاطر في فترات الركود الاقتصادي. ولذا فإن الإنفاق العام على الضمان الاجتماعي قد يكون له أثر هامشي في الاستثمار الخاص، ولكنه يساعد على المحافظة على الاستهلاك الخاص[١٣].

والإنفاق على الضمان الاجتماعي يشكل جزءاً متزايداً من الإنفاق العام في معظم البلدان العربية. وعلى العكس من الأنواع الأخرى، فإن هذا الجانب من الإنفاق قد لقي حماية من التخفيض. ونمو مخصصات الضمان الاجتماعي، الذي شهد توسعاً كبيراً خلال العقدين الماضيين، قد لا يعكس تحسن مستوى أو مجال تغطية هذا البرنامج. وفي بعض البلدان فإن معظم الزيادة جاء نتيجة لجهود المحافظة على قيمة المنافع أو العوائد الحالية في مواجهة موجات التضخم.

وأحد المحددات الأساسية لمستوى الإنفاق العام المخصص للضمان

---

(١٢) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٠: الفقر، أعد الترجمة العربية مركز الأهرام للترجمة والنشر (واشنطن، دي. سي.: البنك، ١٩٩٠)، ص ١١٧.

(١٣) J. Bradshaw, «Public Expenditure on Social Security,» in: Alan Walker, ed., *Public Expenditure and Social Policy: An Examination of Social Spending and Social Priorities* (London: Heinemann Educational Books, 1982), p. 96.

الاجتماعي هو عدد الأفراد المؤهلين للحصول على هذه العوائد. ويرجع ارتفاع عدد الأفراد المنتفعين إلى زيادة عدد المتقاعدين من كبار السن وزيادة الإنفاق على مدفوعات التقاعد. ومن الأسباب الأخرى أيضاً، زيادة معدلات الطلاق والانفصال وعدد الأسر التي يرعاها عائل واحد (One-parent Families).

وتنبغي الإشارة إلى أن الإحصاءات الخاصة بالإنفاق على الإسكان هي أقل جدارة بالثقة. والسبب الرئيسي في ذلك يعود إلى أنه غالباً ما تضم إحصاءات الإسكان مع إحصاءات الأشغال العامة التي تتضمن بعض أعمال البنية الأساسية أو كلها مثل المدارس والمستشفيات والمباني الحكومية الأخرى وأعمال الطرق والجسور. ولذا يلاحظ التباين الكبير في مخصصات الإسكان بين البلدان العربية. وفي بعض البلدان، مثل السعودية والإمارات، لا يوجد إحصاءات خاصة بالإنفاق الإسكاني الحكومي، وذلك إما لاشتماله في نفقات الأشغال العامة، كما سلف، أو لقيام بعض السلطات الحكومية المحلية به، والذي يؤدي إلى عدم بروزه في نفقات السلطات المركزية، أو نتيجة لقيام مؤسسات حكومية منفصلة بهذا الدور، مثل مؤسسات الإقراض الحكومية. وعموماً، فإن الانطباع السائد هو أن مخصصات الإسكان ضمن الإنفاق العام الحكومي تتراوح في معظم البلدان العربية بين ٢ و٤ بالمئة.

رابعاً: الضرائب وتوزيع الدخل

في أدبيات المالية العامة يستخدم مصطلح العبء الضريبي (Tax Incidence) للإشارة إلى كافة الآثار التوزيعية المترتبة على الضريبة، أي التغيرات التي تطرأ على الدخل الحقيقي نتيجة لفرض الضريبة. و«تغيرات الدخل التي تحدثها الضريبة قد تنتج عنه أحد أو كل الأسباب التالية:

أ ـ تحويل الضريبة للموارد المالية من القطاع الخاص إلى القطاع العام.

ب ـ تدخل الضريبة في خيارات المستهلك وتفضيلاته ومن ثم تشويهها.

ج ـ تأثير الضريبة في مستويات التوظيف.

إن كل هذه الآثار تحدث في شكل سلسلة من التفاعلات وردود الأفعال التي تحصل لدى أفراد المجتمع وقطاعاته الاقتصادية المختلفة نتيجة لفرض الضرائب. ولكي نحدد من الذي يدفع الضريبة أو من الذي يتحمل عبئها فعلاً،

يجب أن ننظر إلى ما وراء أولئك الذين يقع عليهم العبء (الالتزام) القانوني بدفع الضريبة»(١٤).

ويؤكد موسغريف أنه عند تعريف العبء الضريبي يجب التفريق بين عمليات الموازنة التي تتضمن تحويل الموارد إلى القطاع العام وتلك العمليات التي لا تتطلب ذلك. وفي **الحالة الأولى** تقوم الحكومة بفرض الضرائب لتمويل شراء السلع ودفع رواتب الموظفين في الحكومة والقطاع العام. ولو افترضنا أن الحكومة جمعت ما قيمته مليار دولار من الضرائب وقامت من خلالها بتمويل مشروعات مثل بناء شبكة من الطرق أو الجسور، فالموارد المتاحة بيد القطاع الخاص انخفضت بهذا المقدار. وهذه تمثل تكلفة الفرصة البديلة لخدمات الطرق المنشأة، أي العبء الإجمالي المفروض على القطاع الخاص من أجل توفير هذه الخدمة. وعبء الضريبة يشير إلى الطريقة التي تم بها توزيع هذا العبء الكلي بين الأفراد والعائلات. ومما يخفف من هذا العبء هو قياس العوائد أو المنافع المتأتية من هذا المشروع ومقارنتها بالتكاليف التي تم تحملها.

أما **الحالة الثانية** فهي التي لا يتم فيها تحويل أي من الموارد إلى القطاع العام. وفي هذه الحالة فإن الحكومة تجمع الضرائب من القطاع الخاص وتقوم بإعادة تحويلها له مرة أخرى. وهنا فإن عبء الضريبة يتحدد من خلال تتبع إعادة توزيع الدخل المتاح بين الأفراد والعائلات(١٥).

وهناك ثلاث طرق يمكن من خلالها النظر إلى مشكلة العبء الضريبي، وهي: العبء الضريبي المطلق، والعبء التبايني أو النوعي، وذلك المتعلق بالموازنة.

العبء المطلق للضريبة: ووفقاً له يتم فحص الآثار التوزيعية لفرض ضريبة معينة مع افتراض بقاء النفقات العامة ثابتة. فمثلاً، يمكن افتراض أن ضريبة الدخل قد تم رفعها بدون أن يكون هناك تغيير مقابل في الإنفاق، أو تغيير تعويضي في الضرائب الأخرى. ولتحديد الآثار التوزيعية لهذا التغيير فإنه لا

---

(١٤) أحمد سعيد الشريف، «السياسة الضريبية كأداة لإعادة توزيع الدخل،» **مجلة البحوث الاقتصادية** (ليبيا)، السنة ٣، العدد ٢ (خريف ١٩٩١)، ص ٥ ـ ٦.

(١٥) Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed. (New York: McGraw-Hill Book Company, 1984), p. 248.

يمكن إغفال الآثار الكلية التي ستنجم عن الانخفاض في الطلب الكلي. وإذا لم يتم اتخاذ أية سياسات تعويضية، فإن التغير في الضريبة قد يؤدي إلى البطالة وانخفاض في مستوى الأسعار وانخفاض في معدلات التضخم ذاتها. ولذا، فإن أية محاولة لقياس العبء المطلق للضريبة ستقودنا إلى مجموعة واسعة من القضايا والآثار، مما يجعل هذا المنهج غير كفء.

العبء الضريبي التبايني أو النوعي (Differential): ولتفادي الصعوبات السابقة، يمكن للمرء أن يفحص التغيرات التوزيعية الناجمة إذا ما تم إحلال أحد أنواع الضرائب محل الآخر، بينما بقيت كل الإيرادات العامة والنفقات العامة من دون تغيير. وهذه السياسة لا تتضمن فرض عبء إضافي وإنما إعادة توزيع الأعباء بين الأفراد والعائلات. والتغير الكلي الناتج في الوضع التوزيعي يشار إليه بالعبء التبايني.

عبء الموازنة: طريقة أخرى للنظر إلى الموضوع، هي من خلال اعتبار التغيرات في وضع العائلة إذا ما أخذ في الاعتبار الأثر الكلي لكل من الضريبة والتغيرات في الإنفاق العام. وهنا يتم الافتراض بأن وضع العائلة لن يتأثر بالضريبة وحدها، وإنما بالإنفاق الحكومي أيضاً[١٦].

ومن الخصائص المهمة للضرائب أنه يمكن نقل عبئها إلى جهة أخرى مثل المستهلك النهائي أو عناصر الإنتاج. وإذا ما نجح منتج ما فُرضت عليه ضريبة بنقل عبئها إلى المستهلك النهائي، فإن هذا يشار إليه بالنقل إلى الأمام (Forward Shifting)، ويتم ذلك من خلال رفع أسعار السلع المنتجة بمقدار قيمة الضريبة المفروضة. أما إذا قام المنتج بنقل عبء الضريبة إلى عناصر الإنتاج، وذلك عن طريق خفض تكاليفها، مثل تخفيض أجور القوى العاملة أو أسعار المواد الخام المستخدمة بما يعوض من قيمه الضريبة المدفوعة، فإن هذا يطلق عليه النقل إلى الخلف (Backward Shifting). ودراسة الآثار التوزيعية للضرائب باستخدام أي من المناهج الثلاثة تتطلب معلومات تفصيلية وواسعة عن دخل الأسرة قبل فرض الضريبة وبعده، والآثار التي أحدثتها هذه الضريبة في كل من الاستهلاك والادخار والاستثمار. وللأسف، فإنه لا يوجد مثل هذه الإحصاءات عن أي من البلدان

---

(١٦) المصدر نفسه، ص ٢٥١ ـ ٢٥٢.

العربية. وسنقوم هنا بتلخيص أهم النتائج التي توصلت إليها دراسة أولية عن الآثار التوزيعية للضرائب في مصر(١٧).

يشير محمد رضا العدل في دراسته إلى حقيقة سيادة الضرائب غير المباشرة في مصر، وبالذات الضريبة السلعية. فالمتوسط السنوي لهذه الأخيرة يبلغ ٦٠ بالمئة، وعندما تضاف إليها رسوم الدمغة، فإن الضرائب غير المباشرة تصل إلى متوسط قدره ٦٥ بالمئة من إجمالي الإيرادات الضريبية. وإذا كانت الضرائب المباشرة تتميز بأنها تصاعدية (Progressive) والضرائب غير المباشرة بأنها تنازلية (Regressive). فالحقيقة الواضحة أن الضرائب في مصر (ومعظم البلدان العربية) هي تنازلية وتشير الدراسة إلى حقيقة هي أن التغيرات في الضرائب كان الحافز وراءها، إلى حد ما، زيادة الإيرادات العامة أكثر مما كان السعي لتحقيق أهداف تخصصية أو توزيعية. فالزيادة في الإيرادات الضريبية تأتي من مصادر سهلة التجميع. ومع ذلك، فإن الكاتب يقر بأن الضريبة كان لها دور إيجابي في المجتمع المصري، وأن لها دوراً في تخفيض حدة التباين في توزيع الدخل بين الفئات المختلفة.

وينتقد صادق أحمد الخلاصات التي توصل إليها محمد رضا العدل بشأن تأثير النظام الضريبي في توزيع الدخل في مصر. ويشير إلى أنه بسبب غياب المعلومات التفصيلية فإنه لا بد من اللجوء إلى بعض الملاحظات الكيفية. ويشير إلى أن هناك جانبين للعدالة: العدالة الأفقية والعدالة الرأسية. الأولى تتطلب معالجة المتساوين بالمثل، أي أن الأفراد الذين لديهم المستوى نفسه من الدخل ينبغي أن يفرض عليهم عبء ضريبي متشابه. أما الثانية فهي تتطلب أن تفرض الضريبة على أساس القدرة على الدفع، مما يعني أن الأفراد الذين لديهم دخل أعلى عليهم أن يتحملوا ضريبة أكثر. وتحقيق هذين الجانبين من العدالة يقتضي أن تتغير القاعدة الضريبية تبعاً لمستوى الدخل وليس لمصدر الدخل. وهناك مشاكل في هيكل الضريبة في مصر فيما يتعلق بكل من جانبي العدالة. فمبدأ العدالة الأفقية عانى المشاكل التالية: ١ ـ الضريبة على الدخل بنيت بشكل أساسي على لائحة تنفيذية

(١٧) M. Reda El-Edel, «Impact of Taxation on Income Distribution: An Exploratory Attempt to Estimate Tax Incidence in Egypt,» in: Gouda Abdel-Khalek and Robert Tignor, eds., *The Political Economy of Income Distribution in Egypt* (New York: Holmes and Meier Publishers, 1982), pp. 156 - 163.

(Schedular)، ومعدل الضريبة يتباين تبعاً لمصدر الدخل؛ ٢ ـ الدخل المتحصل عليه يخضع لمعدلات ضريبية أعلى من تلك التي يخضع لها الدخل غير المكتسب؛ ٣ ـ إن مسموحات ضريبية كبيرة قد تم منحها لرعاية الاستثمار الخاص أو تشجيعه، بجانب وجود ظاهرة التهرب الضريبي.

وحصة الضرائب غير المباشرة تبعث أيضاً على القلق من جانب محتوى العدالة في هيكل الضريبة. فالأثر التنازلي للضرائب غير المباشرة يتوقع أن يتم تعديله أو تخفيضه من قبل الدعم. ولكن بالنظر إلى الطبيعة المفتوحة للدعم، فمن الصعب إبراز نظرة محددة بشأن الأثر الكلي لكل من الضرائب غير المباشرة والدعم في تصاعدية الضرائب(١٨).

---

(١٨) Sadiq Ahmed, *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends*, World Bank Staff Working Papers; no. 639 (Washington, DC: World Bank, 1984), pp. 36-37.

خاتمة

تناولت هذه الدراسة العديد من القضايا النظرية والمنهجية والتطبيقية المتعلقة بالإنفاق العام في البلدان العربية، وظاهرة عجز الموازنة وأسبابها وأهم آثارها. وإذا كانت الخاتمة تهدف إلى استرجاع أهم النتائج البارزة التي تم التوصل إليها، فإن هذا لن يغني بحال من الأحوال عن الرجوع إلى فصول الكتاب.

والدراسة كانت محاولة لتقييم السياسات المالية للبلدان العربية من جانبين، أولاً كيف تم استخدامها كأداة للسياسة الاقتصادية خلال الفترة محل الدراسة، وثانياً كيف تم توظيفها لتحقيق بعض الأهداف الاجتماعية المهمة. والخلاصة الرئيسية التي تبرز من التحليل في الفصول السابقة هي أن معظم البلدان العربية لم تنجح في استغلال الدور المهم الذي يمكن أن تقوم به السياسات المالية في عملية التنمية بدرجة كافية. والدراسة المتفحصة لهذه الظاهرة تشير إلى أن السبب الرئيسي لذلك يكمن في العقبات السياسية والمؤسسية. وبكلمات أخرى، فإن هناك مؤشرات كافية تدل على أن الحكومات، والتي تتأثر كل من خصائصها وسياساتها بدرجة قوية بمصالح المجموعات الاقتصادية والسياسية المحلية تبدو غير راغبة لتعريض مصالحها للخطر بتطبيق سياسات مالية تدعم عملية التنمية في المدى الطويل، والتحليل التفصيلي لكل من أنماط الإنفاق العام والإيرادات العامة يدعم هذه الخلاصة في الغالبية العظمى من البلدان العربية، فالإنفاق الجاري في معظم البلدان العربية إن لم يكن فيها جميعاً ظل يستحوذ على النصيب الأكبر من الموازنة العامة، يضاف لذلك أن الإنفاق التنموي كان دائماً أكثر عرضة للتخفيض في الحالات التي تمر فيها الإيرادات العامة بأزمة. أما في جانب الإيرادات، فإن بلداناً عربية عديدة ظلت تعتمد على الريع النفطي إما بصورته الظاهرة في البلدان المنتجة للنفط أو بصورة غير مباشرة في البلدان الأخرى على شكل الاعتماد على القروض والمساعدات الخارجية من البلدان النفطية، وباستثناءات قليلة، فإن نظام الإيرادات

العامة في البلدان العربية ظل متخلفاً، ويعتمد بشكل أساسي على الإيرادات غير الضريبية، وفي حالة فرض ضرائب، فإن هذه في معظمها كانت غير مباشرة مما كان له أثر مهم في أنماط توزيع الدخل في الوطن العربي.

ومن وجهة نظر الأهداف الاجتماعية، وتأتي العدالة في مقدمتها، فقد تم استعراض ما هو متاح من معلومات وإحصاءات لتقييم أثر الإنفاق العام والضرائب في توزيع الدخل في البلدان العربية. وبالرغم من أن الإحصاءات عن توزيع الدخل متناثرة ولا تتصف بالشمولية مما دفعنا لأن نكون أكثر حذراً في استنباط الاستنتاجات، إلا أنها مع ذلك تبقى ذات دلالة على سوء توزيع الدخل الذي ينتشر في معظم البلدان العربية. أما إحصاءات الضرائب وتأثيرها في توزيع الدخل فهي أكثر دلالة وتشير إلى الحاجة إلى سياسات ضريبية جديدة إذا كانت هناك رغبة في تحقيق العدالة الاجتماعية. وعموماً فإن هناك ميلاً لبعض أنواع الضرائب لتكون تصاعدية، بينما ينحو بعضها الآخر ليكون تنازلياً. وفي الدول الصناعية هناك اعتماد متزايد على الضرائب المباشرة مثل الضرائب على الدخل الشخصي وعلى الإرث وأرباح الشركات وذلك لأسباب تتعلق بعملية إعادة توزيع الدخل في المجتمع. وبالمقابل فإن الإيرادات الضريبية في معظم البلدان العربية تأتي من الضرائب غير المباشرة مثل الجمارك والضرائب على الصادرات والرسوم على الخدمات الحكومية وذلك لسهولة تحصيلها وإدارتها على الرغم من طبيعتها التنازلية.

وفي ما يتعلق بالإيرادات العامة، وبالإضافة لما سبق ذكره، فإن هناك محذورين بارزين في حالة البلدان العربية. **أولهما** هو الدور المهم الذي لعبته ولا تزال تلعبه العائدات النفطية في صياغة أنماط الإنفاق العام في العديد من البلدان العربية وتحديد حجمها والاعتماد المفرط على هذه العائدات أدى إلى عزل الضرائب المحلية كأدوات للسياسة الاقتصادية في توجيه أهداف التنمية الاقتصادية وتحقيقها. وما يترتب على هذه الحقيقة هو أن الإخفاق في الإعداد للمستقبل ستكون له آثار مهمة في اقتصادات هذه البلدان عموماً، وعلى وضع المالية العامة فيها. إلا أن هذه المشكلة ستأخذ أبعاداً أعمق في البلدان التي لديها مخزون صغير نسبياً من النفط، وغالباً حجم كبير من السكان مثل مصر وسوريا وعمان وبدرجة أقل تونس وقطر. وبالطبع فإن هذا سيدفعنا للتفكير في مدى حكمة الاستغلال الكبير للثروة النفطية الناضبة في مدة قصيرة وذلك بسبب عدم توافر مصادر أخرى لتمويل الإنفاق الحكومي. والتحدي الآخر الذي يواجه البلدان العربية النفطية هو النمو

المتسارع في الاستهلاك المحلي من الطاقة. وهذا الاستهلاك ناجم عن عدة عوامل من أهمها حركة التصنيع الكبيرة التي قامت بها هذه البلدان والتي اعتمدت على مدخلات نفطية مدعومة من قبل الحكومات، وكذلك الارتفاع الكبير في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي مما يؤدي إلى زيادة الطلب على الطاقة بشكل عام وعلى المشتقات النفطية بشكل خاص، مثل البنزين لأغراض النقل، والديزل لأغراض توليد الكهرباء. وازدياد الاستهلاك المحلي من الطاقة سيؤدي لا محالة إلى انخفاض الكميات المعدة للتصدير منه للخارج، أي إلى انخفاض العائدات النفطية. ومرة أخرى فإن هذه المشكلة تبدو أكثر وضوحاً في البلدان العربية التي لا تستطيع زيادة صادراتها للخارج وذلك بسبب بلوغها الطاقة القصوى في الإنتاج؛ (الجزائر، مصر، تونس، سوريا... الخ).

ثانيهما، أنه ضمن الإيرادات الضريبية، فإن غالبية الدول العربية تعتمد بدرجة كبيرة على الضرائب على التجارة الخارجية (الصادرات والواردات). ونظراً لاتصاف الاقتصاد العربي بشدة الاعتماد على الخارج، فإن كلاً من الصادرات والواردات تشكل جزءاً مهماً من الدخل القومي. وهذا يعني أن التقلبات في التجارة الخارجية ستنعكس بدرجة موازية في المالية العامة ومن ثم على الاستقرار الاقتصادي لهذه البلدان. ولا بد من الإشارة في هذا المجال إلى أن الميزة الأساسية التي تميز البلدان العربية غير النفطية هي اتساع قاعدتها الضريبية مقارنة بالبلدان النفطية. ومن الناحية النظرية، فإن لدى هذه البلدان نظماً ضريبية تصاعدية (Progressive)، إلاّ أن الصعوبات الإدارية والسياسية تعيق تطبيق هذه السياسات بطريقة صحيحة أو عادلة على الأغنياء جداً أو على كبار المزارعين وذلك بسبب صعوبات الحصر الدقيق للدخل. والنتيجة هي أن العبء الأكبر لهذه الضرائب يقع على الأفراد من أبناء الطبقة المتوسطة الذين يعيشون في المدن، وغالباً ما يعملون في القطاعات الحديثة أو في الحكومة.

وقد بدا واضحاً من الدراسة أيضاً، أن هناك معاني مختلفة لمفهوم عجز الموازنة، وكذلك لمفهوم توازن الموازنة، وأن كل معنى له استعمال ضمن إطار خاص، ولذا فإن كل مفهوم ينبغي أن يستخدم للأغراض التي وضع من أجلها. وفي الدراسات التطبيقية نجد كثيراً من اللبس قد يحدث إما لأن مفهوم العجز المراد لم يتم جلاؤه بوضوح، أو أن مفهوماً معيناً قد استخدم في غير محله. واستخدام مقياس العجز الشامل يبرز أن عجز الموازنة كان ظاهرة ملازمة للاقتصادات

العربية. وأن هذه الظاهرة كانت واضحة في البلدان العربية غير النفطية منذ مطلع السبعينيات، أما في البلدان النفطية، فهي لم تبرز إلا عام ١٩٨٢، مع التدهور المتزايد في العائدات النفطية وظلت ملازمة لها حتى الوقت الحاضر. وفي السنوات الأولى من العجز، فقد أسعفت الفوائض النفطية هذه البلدان في محاولاتها لسد الفجوة بين الموارد والمصروفات، إلا أن هذه الفوائض قد بدأت هي الأخرى تنضب حتى تلاشت تماماً بعد أزمة الخليج الثانية. وبشكل عام فإن البلدان العربية كانت تعتمد على المصادر المحلية لتمويل عجز موازنتها، إلا أنها ومنذ أواخر الثمانينيات بدأت تعتمد بدرجة أكبر على القروض الخارجية.

ولعجز الموازنة آثار هائلة في الاقتصادات المحلية، وتمتد هذه الآثار لتشمل العديد من المتغيرات الاقتصادية مثل الناتج ومستوى الأسعار والميزان التجاري وسلوك القطاع الخاص. ولأغراض الاختبار التطبيقي، فقد تم الاقتصار على فحص أثر العجز في كل من التضخم واستثمار القطاع الخاص. وإحدى النتائج المهمة التي توصلت إليها الدراسة هي العلاقة القوية بين عجز الموازنة والتضخم. ويمكن تلخيص هذه النتيجة كالتالي: إن الإنفاق الحكومي يميل للزيادة مع ارتفاع معدلات التضخم، وذلك لأن العديد من التزامات الحكومة ينبغي الوفاء بها بالقيم الحقيقية. إلا أن الإيرادات الحكومية لا ترتفع بالمعدلات ذاتها وذلك بسبب وجود تباطؤ في جباية الضرائب والإيرادات الأخرى (Collection Lags). والنتيجة هي أن فجوة ستنشأ بين الإيرادات والمصروفات؛ عجز الموازنة، لا بد من تمويلها. وغالباً ما تلجأ الحكومات إلى آلية خلق النقود لسد هذه الفجوة مما يزيد من الكمية المعروضة من النقود، وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة معدلات التضخم ويمكن القول بأن السياسة المالية في العديد من البلدان العربية تميل لإحداث عدم استقرار في الأوضاع الاقتصادية، وذلك بسبب القدرة على الزيادة السريعة في الإنفاق العام وعدم القدرة على موازنتها في جانب الإيرادات في الوقت ذاته. وما ينبغي التأكيد عليه هو أنه ليس كل الزيادة في عرض النقود يمكن إرجاعها إلى عجز الموازنة، فإنه ليس كل التضخم يمكن إرجاعه إلى الزيادة في عرض النقود. وما هو مهم أن عجز الموازنة هو أحد العوامل المهمة المساهمة في هاتين الظاهرتين؛ زيادة الكمية المعروضة من النقود والتضخم.

والدلائل على الأثر الطارد لعجز الموازنة للاستثمار الخاص غير مشكوك فيها. وهي تشير إلى أن ظاهرة الأثر التزاحمي هي جزئية، وأنها تعتمد بدرجة كبيرة

على الطريقة التي يتم بها تمويل العجز المالي للحكومة. وهذه الحقيقة تعيد تأكيد الدور العام الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في اقتصاد أية دولة، وبخاصة في مجموعة الدول النامية، وأن آثارها السلبية في سلوك القطاع الخاص يمكن تخفيفها من خلال اختيار طرق مناسبة لتمويل العجز المالي.

المراجع

١ ـ العربية

كتب

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. **تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٤.

البنك الدولي. **تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٠: الفقر**. أعد الترجمة العربية مركز الأهرام للترجمة والنشر. واشنطن، دي. سي.: البنك، ١٩٩٠.

التمار، عبد الوهاب علي (مشرف). **الأصول المالية الخارجية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط: نشأتها ـ أداؤها ـ دورها المأمول في تطوير التنمية المحلية**. الكويت: كاظمة للنشر، ١٩٨٥.

جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨٠.

ــــــ. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨١.

ــــــ. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨٢.

ــــــ. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨٨. تحرير صندوق النقد العربي.

ــــــ. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٩٠.

خربوش، حسني علي. **تنسيق النفقات العامة بين الدول العربية**. الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، ١٩٨٤.

الدغيدي، مديحة. **النفقات العامة: دراسة تحليلية مع دراسة تطبيقية عن تطور الإنفاق العام في المملكة السعودية**. جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، ١٩٨٠.

الرزاز، محمد أحمد. رؤية لمستقبل دور الضرائب في تمويل الإنفاق العام في البلاد الآخذة في النمو مع التطبيق على مصر. القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ١٩٨٢.

زكي، رمزي. الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث. القاهرة: سينا للنشر، ١٩٩٢.

صندوق النقد الدولي. الجوانب التحليلية والسياسات الخاصة بالبرمجة المالية: دراسة تطبيقية حول مصر. إعداد طاهر الدجاني [وآخرون]. واشنطن، دي. سي.: [د. ن.]، ١٩٩٠.

صندوق النقد العربي. موازين المدفوعات والدين العام الخارجي للدول العربية، ١٩٨٣ ـ ١٩٩٣. أبو ظبي: الصندوق، ١٩٩٤.

صندوق النقد العربي، دائرة الأبحاث والإحصاء، قسم الإحصاء. الحسابات القومية للدول العربية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨١. أبو ظبي: الصندوق، ١٩٨٢.

صندوق النقد العربي، الدائرة الاقتصادية والفنية. الحسابات القومية للدول العربية، ١٩٨٢ ـ ١٩٩٢. العدد ١٣. أبو ظبي: الصندوق، ١٩٩٣.

ـــــ. الحسابات القومية للدول العربية، ١٩٨٣ ـ ١٩٩٣. العدد ١٤. أبو ظبي: الصندوق، ١٩٩٤.

عبد الرحمن، أسامة. المورد الواحد والتوجه الإنفاقي السائد: مدخل لدراسة الميزانية العامة في أقطار الخليج العربية ضمن المنظور الشامل للتنمية المنشودة على صعيد هذه الأقطار وعلى صعيد الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨.

عزيز، محمد. أنماط الإنفاق والاستثمار في أقطار الخليج العربية. [القاهرة]: المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٩.

العناني، حمدي أحمد. اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق: دراسة في اتجاهات الإصلاح المالي والاقتصادي. القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، ١٩٩٢. ج١: الإطار النظري.

الفارس، عبد الرزاق فارس. السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي، ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠: دراسة في الاقتصاد السياسي. بيروت: مركز دراسات

الوحدة العربية، ١٩٩٣.
ــــــ. **القطاع العام والقطاع الخاص: محددات الأداء ومعايير الاختيار**. دبي: دار القلم للنشر والتوزيع، ١٩٩٣.
نعوش، صباح. **الضرائب في الدول العربية**. الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي، ١٩٨٧.

دوريات

الإبراهيم، يوسف حمد. «عجز الموازنة العامة في دولة الكويت: الأساليب، النتائج وأساليب المواجهة.» **مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية**: السنة ١٧، العدد ٦٥، نيسان/ابريل ١٩٩٢.
بلول، مختار محمد. «تحديد وقياس الحجم الأمثل للإنفاق الحكومي من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي في المملكة العربية السعودية.» **مجلة جامعة الملك سعود (العلوم الإدارية)**: السنة ٢، ١٩٩٠.
خربوش، حسني علي. «واقع الأنظمة الضريبية في الدول العربية وأسس تنسيقها.» **مجلة الوحدة الاقتصادية العربية**: السنة ٤، العدد ٧، حزيران/يونيو ١٩٨٩.
الخضراوي، فتحي خليل. «العجز المالي والسياسة النقدية في مصر.» **مجلة العلوم الاجتماعية**: السنة ١٧، العدد ٤، شتاء ١٩٨٩.
السعدون، جاسم خالد. «مستقبل النفط والمالية العامة في أقطار مجلس التعاون الخليجي.» **المستقبل العربي**: السنة ١٠، العدد ٩٩، أيار/مايو ١٩٨٧.
السمالوطي، جنات فاروق. «حساب المنافع والتكاليف الاجتماعية لبرامج الإنفاق العام.» **مصر المعاصرة**: السنة ٨٢، العدد ٤٢٦، تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩١.
الشريف، أحمد سعيد. «السياسة الضريبية كأداة لإعادة توزيع الدخل.» **مجلة البحوث الاقتصادية (ليبيا)**: السنة ٣، العدد ٢، خريف ١٩٩١.
عبد العظيم، حمدي. «دور السياسات المالية والنقدية في ترشيد استهلاك الغذاء في مصر.» **مصر المعاصرة**: السنة ٨٠، العدد ٤١٧، تموز/يوليو ١٩٨٩.
الغامدي، أحمد محمد عبوش. «محددات الإنفاق الحكومي في دول مجلس التعاون

لدول الخليج العربية.» **التعاون**: السنة ٦، العدد ٢١، آذار/مارس ١٩٩١.

الفارس، عبد الرزاق فارس. «الخيار بين القطاع العام والقطاع الخاص: بعض القضايا المنهجية.» **المستقبل العربي**: السنة ١٢، العدد ١٣٣، آذار/مارس ١٩٩٠.

كريم، كريمة. «السياسة المالية وتوزيع الدخل في مصر.» **مصر المعاصرة**: السنة ٧٨، العدد ٤٠٩، تموز/يوليو ١٩٨٧.

مصرف ليبيا المركزي. «الإنفاق العام في حقلي الصحة والتعليم خلال الفترة ١٩٧٠ ـ ١٩٨٥.» **النشرة الاقتصادية**: السنة ٢٦، الأعداد ١٠ ـ ١٢، تشرين الأول/اكتوبر ـ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦.

المنيف، ماجد عبد الله. «السياسات النقدية والمالية في دول مجلس التعاون وإمكانات التوحيد والتنسيق.» **التعاون**: السنة ٨، العدد ٣٣، آذار/مارس ١٩٩٤.

المؤمن، رياض. «أثر النفقات العامة على الناتج القومي في الأردن.» **مجلة البحوث الاقتصادية**: السنة ٣، العدد ٢، خريف ١٩٩١.

النجار، عبد الهادي علي. «بعض محددات العبء الضريبي وأثرها على عدالة توزيعه في الاقتصاد المصري.» **مصر المعاصرة**: السنة ٦٩، العدد ٣٧٣، تموز/يوليو ١٩٧٨.

اليوسف، يوسف خليفة. «عجز الموازنة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة وطرق علاجه.» **مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية**: السنة ١٨، العدد ٧٠، تموز/يوليو ١٩٩٣.

ندوات

النجار، سعيد (محرر). **التصحيح والتنمية في البلدان العربية: ندوة مشتركة تحت إشراف صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي، أبو ظبي، ١٦ ـ ١٨ شباط (فبراير) ١٩٨٧**. أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٧.

ندوة عجز الموازنة العامة للدولة: الأسباب والنتائج وطرق المواجهة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٦ ـ ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩.

٢ - الأجنبية

Books

Abdel-Khalek, Gouda and Robert Tignor (eds.). *The Political Economy of Income Distribution in Egypt.* New York: Holmes and Meier Publishers, 1982.

Abed, George T. and A. G. Brillembourg. *Macroeconomic Impact of Fiscal Policy in an Open Developing Economy: The Case of the Yemen Arab Republic.* [Washington, DC]: International Monetary Fund, Middle Eastern Department, 1983.

Ahmed, Sadiq. *Public Finance in Egypt: Its Structure and Trends.* Washington, DC: World Bank, 1984. (World Bank Staff Working Papers; no. 639)

Arrow, K. and M. J. Boskin (eds.). *The Economics of Public Debt.* London: Macmillan Press in Association with the International Economic Association, 1988.

Askari, Hossein, John Thomas Cummings and M. Glover. *Taxation and Tax Policies in the Middle East.* London: Butterworths, 1982.

Atkinson, A. B. and Joseph E. Stiglitz. *Lectures on Public Economics.* London: McGraw-Hill Book Company, 1980.

Baker, S. and C. Elliot. *Readings in Public Sector Economics.* Lexington, MA: D. C. Heath and Company, 1990.

Baumol, W. (ed.). *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy.* London: Macmillan, 1980.

Bergendahl, G. *The Management of OPEC's Financial Surpluses.* Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 1984.

Bingham, R. D., E. W. Hill and S. B. White (eds.). *Financing Economic Development: An Institutional Response.* London: Sage Publications, 1990.

Bird, R. and M. C. de Jantscher (eds.). *Improving Tax Administration in Developing Countries.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1992.

Blejer, M. I. and A. Cheasty. *Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits.* Washington, DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1990. (IMF Working Paper)

———. (eds.). *How to Measure the Fiscal Deficit.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1993.

Blejer, M. I. and Ke-Young Chu (eds.). *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1989.

Boadway, Robin W. and D. E. Wildasin. *Public Sector Economics.* 2nd ed. Boston, MA: Little, Brown and Company, c1984.

Burkhead, J. and J. Miner. *Public Expenditure*. London: Macmillan, 1971.

Chase, S. B. (ed.). *Problems in Public Expenditure Analysis*. 4th ed. Washington, DC: Brookings Institution, 1972.

Chu'-Ke-Young and R. Hemming (eds.). *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1991.

Cook, S. T. and P. M. Jackson. *Current Issues in Fiscal Policy*. Oxford: Martin Robertson, 1979.

Davie, B. F. and B. F. Duncombe. *Public Finance*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972.

Diamond, Jack and Peter S. Heller. *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975 - 86*. Washington, DC: Internationl Monetary Fund, 1990. (Occasional Paper; 69)

Drake, P. J. *Money, Finance and Development*. Oxford: Martin Robertson, 1980.

Due, J. F. *Indirect Taxation in Developing Economies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1988.

Eden, L. (ed.). *Retrospectives on Public Finance*. Durham, NC: Duke University Press, 1991.

Eshaq, E. *Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1985.

Al-Faris, Abdul Razak F. *OPEC and the Market: A Study of Oil Price Rigidity, Determination and Differentials*. Boulder, CO: International Research Center for Energy and Economic Development, 1993.

Frenkel, J. and A. Razin. *Fiscal Policies and the World Economy*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

Galbraith, John Kenneth. *A History of Economics: The Past and the Present*. London: Penguin Books, 1991.

Gelb, A. [et al.]. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*. Oxford: Oxford University Press, 1988. (A World Bank Research Publication)

Goode, Richard. *Government Finance in Developing Countries*. Washington, DC: Brookings Institution, 1984.

Gupta, K. *Budget Deficit and Economic Activity in Asia*. London: Routledge, 1992.

Gupta, S. and K. Marinda. *Commodity Booms and Government Expenditure Responses*. Washington, DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1991. (WP/91/44)

Hansen, Bent. *Fiscal Policy in Seven Countries, 1955 - 1956*. Paris: OECD, 1969.

Heggie, I. G. and V. Fon. *Optimal User Charges and Cost Recovery for Roads*

in Developing Countries: Tunisia. Washington, DC: World Bank, Infrastructure and Urban Development Department, 1991. (WPS 780)

Helpman, E., A. Razin and E. Sadka (eds.). *Economic Effects of the Government Budget.* Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

Henrekson, M. *An Economic Analysis of Swedish Governement Expenditure.* London: Avebury, 1992.

Institute of Economic Affairs [IEA]. *The Dilemmas of Government Expenditure.* London: IEA, 1976.

Instruments of Economic Policy in Africa. [n. p.]. African Center for Monetary Studies, 1992.

International Monetary Fund [IMF]. *Government Finance Statistics Yearbook.* Washington, DC: Various Issues.

———. *A Manual on Government Finance Statistics.* Washington, DC: IMF, 1990.

Keynes, John Maynard. *The End of Laissez-Faire: Essays in Persuation.* [n. p.]: Norton Library, 1963.

———. *The General Theory of Employment, Interest and Money.* London: Macmillan, 1936.

Millward, T. *Public Expenditure Economics.* London: McGraw-Hill, 1971.

Montamen, H. *Expenditure of Oil Revenue: An Optimal Control Approach with Application to the Iranian Economy.* London: Frances Pinter, 1979.

Monti, M. (ed.). *Fiscal Policy, Economic Adjustment and Financial Markets.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1989.

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice.* 4th ed. New York: McGraw-Hill Book Company, 1984.

Musgrave, Richard A. (ed.). *Essays in Fiscal Federalism.* Washington, DC: Brookings Institution, 1965.

——— and A. Peacock (eds.). *Classics in the Theory of Public Finance.* London: Macmillan, 1958.

Neary, J. Peter and Sweder van Wijnbergen (eds.). *Natural Resources and the Macroeconomy.* Oxford: B. Blackwell, 1986. (Center for Economic Policy Research)

Newbery, D. and N. Stern (eds.). *The Theory of Taxation for Developing Countries.* Oxford: Oxford University Press, 1987. (A World Bank Research Publication)

Nsouli, S. M. [et al]. *The Path to Convertibility and Growth: The Tunisian Experience.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1993. (Occasional Paper; 109)

Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]. *Public Expenditure Trends.* Paris: OECD, 1978. (OECD: Studies in Resource

Allocation; no. 5)

Peacock, A. *The Economic Analysis of Government and Related Themes.* Oxford: Martin Robertson, 1979.

——— and G. Shaw. *The Economic Theory of Fiscal Policy.* London: George Allen and Unwin, 1971.

——— and J. Wiseman. *The Growth of Expenditure in the United Kingdom.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961.

Pechman, J. A. *The Rich, the Poor, and the Taxes They Pay.* London: Whealsheaf Books, 1986.

Posner, M. (ed.). *Public Expenditure: Allocation between Competing Ends.* Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

Premchand, A. *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1983.

——— (ed.). *Government Financial Management: Issues and Country Studies.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1990.

Presley, John R. *A Guide to the Saudi Arabian Economy.* London: Macmillan, 1984.

Prest, A. R. *Public Finance in Developing Countries.* London: Weidenfeld and Nicolson, 1975.

Quiely, J. M. and E. Smolensky (eds.). *Modern Public Finance.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

Roll, Eric. *A History of Economic Thought.* London: Faber and Faber, 1983.

Schumpeter, Joseph Alois. *Capitalism, Socialism and Democracy.* London: George Allen and Unwin, 1976.

———. *History of Economic Analysis.* New York: Oxford University Press, 1954.

Selowsky, M. *Who Benefits from Government Expenditure: A Case Study of Colombia.* Oxford: Oxford University Press, 1979. (A World Bank Research Publication)

Slemrod, J. (ed.). *Tax Progressivity and Income Inequality.* Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* Indianapolis: Liberty Classics, 1976.

Standford, C., C. Pond and R. Walker (eds.). *Taxation and Social Policy.* London: Heinemann Educational Books, 1980.

Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector.* New York: W. W. Norton and Company, ©1986.

Tait, Alan A. and Peter S. Heller. *International Comparisons of Government Expenditure.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1982. (Occasional Paper; 10)

Tanzi, Vito [et al.]. *Taxation: A Radical Approach.* London: Institute of Economic Affairs, 1970.

Tanzi, Vito (ed.). *Fiscal Policy in Open Developing Economies.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1990.

———. *Fiscal Policies in Economies in Transition.* Washington, DC: International Monetary Fund, 1992.

Walker, Alan (ed.). *Public Expenditure and Social Policy: An Examination of Social Spending and Social Priorities.* London: Heinemann Educational Books, 1982.

World Bank. *Egypt: Review of the Finances of the Decentralized Public Sector.* Washington, DC: World Bank, 1987.

———. *World Bank Report.* Washington, DC: Various Issues.

———. *World Tables.* Washington, DC: Johns Hopkins University Press, Various Issues.

———, Country Operations Division. *Kingdom of Morocco: Poverty, Adjustment and Growth.* Washington, DC: [The Bank], 1994.

World Bank, Population and Human Resources Operation Division. *Hashemite Kingdom of Jordan: Poverty Assessment.* Washington, DC: [The Bank], 1994.

Zahir, Mohammad. *Public Expenditure and Income Distribution in India.* New Delhi: Associated Publishing House, 1972.

Periodicals

Aghevli, B. B. «Goverment Deficits and the Inflationary Process in Developing Countries.» *International Monetary Fund Staff Papers:* vol. 25, September 1978.

———. «Inflationary Finance and Growth.» *Journal of Political Economy*: vol. 85, no. 6, 1977.

——— and M. S. Khan. «Government Deficits and the Inflationary Process in Developing Countries.» *International Monetary Fund Staff Papers*: vol. 25, September 1978.

———. «Inflationary Finance and the Dynamics of Inflation: Indonesia, 1951-72.» *American Economic Review*: vol. 67, no. 3, 1977.

Akhtar, M. and D. S. Wilfrod. «The Influence of the United Kingdom's Public Sector Deficit on ITs Money Stock, 1963-76.» *Bulletin of Economic Research*: vol. 31, 1979.

Arestis, P. «The Crowding-out» of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation.» *Public Finance*: vol. 34, no. 1, 1979.

Aschauer, D. A. «Is Public Expenditure Productive.» *Journal of Monetary Economics*: vol. 23, 1989.

Barry, Z. A. «The Government Expenditure Function in an Oil Producing

Country.» *Journal of King Saud University*, Administrative Sciences: vol. 3, 1991.

Blinder, A. and R. M. Solow. «Does Fiscal Policy Matter?» *Journal* of *Public Economics*: 1973.

Boskin, M. J. «Federal Government Deficits: Some Myths and Realities.» *American Economic Review*: vol. 72, no. 2, May 1982.

Chelliah, Raja J. «Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit.» *International Monetary Fund Staff Papers*: vol. 20, no. 3, November 1973.

Cebula, R. J., C. Carlos and J. Koch. «The «Crowding out» Effect of Federal Government Outlay Decisions: An Empirical Note.» *Public Choice*: vol. 36, no. 2, 1981.

Corden, W. M. «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation.» *Oxford Economic Papers:* vol. 36, 1984.

Dalamagas, B. A. «Government Deficits, Crowding out, and Inflation: Some International Evidence.» *Public Finance:* vol. 42, no. 1, 1987.

Demopoulos, G. D., G. M. Katsimbris and S. M. Miller. «Monetary Policy and Central-Bank Financing of Government Budget Deficits.» *European Economic Review:* vol. 31, 1987.

Dwyer, G. P. «Federal Deficits, Interest Rates, and Monetary Policy.» *Journal of Money, Credit and Banking:* vol. 17, no. 4, November 1985.

Enweze, C. «Structure of Public Expenditure in Selected Developing Countries: A Time-Series Study.» *Manchester School* (Manchester): vol. 41, no. 4, December 1973.

Feldstein, M. «Government Deficits and Aggregate Demand.» *Journal of Monetary Economics:* vol. 9, no. 1, 1982.

Fischer, S. «Seigniorage and the Case for a National Money.» *Journal of Political Economy:* vol. 90, no. 2, 1982.

Franzen, T., K. Lovgren and I. Rosenberg. «Distributional Effects of Taxes and Public Expenditures in Sweden.» *Swedish Journal of Economics:* vol. 77, no. 1, 1975.

Giannaros, D. S. and B. Kolluri. «Deficit Spending, Money and Inflation: Some International Empirical Evidence.» *Journal of Macroeconomics:* vol. 7, no. 3, 1985.

Gramlich, E., R. Kasten and F. Sammartino. «Deficit Reduction and Income Distribution.» *American Economic Review:* vol. 79, no. 2, 1989.

Gutierrez, E. G. and M. A. Al-Sahlawi. «The Impact of Oil Price Changes on Saudi Arabia's Public Finances.»

Hamburger, M. and B. Zwick. «Deficits, Money and Inflation.» *Journal of Monetary Economics:* vol. 7, 1981.

Hayes, K. J., D. J. Slottje and S. Porter-Hudak. «US Federal Redistributive Income Policies.» *Applied Economics:* vol. 23, no. 7, 1991.

Heller, P. S. «Diverging Trends in the Shares of Nominal and Real Government Expenditure in GDP: Implications for Policy.» *National Tax Journal:* vol. 34, no. 1, March 1981.

———. «Impact of Inflation on Fiscal Policy in Developing Countries.» *International Monetary Fund Staff Papers:* vol. 27, no. 4, December 1980.

Ibrahim, I. B. «The Impact of Oil Price Decline on the Economies of the Arab Countries.» *OPEC Review*: Spring 1987.

Kormendi, R. C. «Government Debt, Government Spending, and Private Sector Behaviour.» *American Economic Review*: vol. 73, no. 5, December 1983.

Kotlikoff, L. G. «Economic Impact of Deficit Financing.» *International Monetary Fund Staff Papers*: vol. 31, no. 3, September 1984.

Looney, Robert E. «Real or Illusory Growth in an Oil-based Economy: Government Expenditures and Private Sector Investment in Saudi Arabia.» *World Development*: vol. 20, no. 9, 1992.

Medel, B., A. Molina and J. Sanchez. «Distributional Effects of Public Expenditures in Spain, 1981.» *Public Finance:* vol. 47, no. 2, 1992.

Morgan, D. R. «Fiscal Policy in Oil Exporting Countries, 1972-78.» *International Monetary Fund Staff Papers:* vol. 26, no. 1 March 1979.

Pfahler, W. «Redistributive Effect of Income Taxation: Decomposing Tax Base and Tax Rates Effects.» *Bulletin of Economic Research*: vol. 42, no. 2, 1990.

Protopapadakis, A. A. and J. J. Siegel. «Are Money Growth and Inflation Related to Government Deficits? Evidence from Ten Industrialized Economies.» *Journal of International Money and Finance:* vol. 6, 1987.

Rizzo, I. and A. Peacock. «Government Debt and Growth in Public Spending.» *Public Finance:* vol. 42, no. 2, 1987.

Sahn, S. E. «Public Expenditures in Sub-Saharan Africa during a Period of Economic Reforms.» *World Development:* vol. 20, no. 5, 1992.

Saunders, P. «Public Expenditure and Economic Performance in OECD Countries.» *Journal of Public Policy*: vol. 5, part 1, February 1985.

Schwarz, B. and B. Gustafsson. «Income Redistribution Effects of Tax Reforms in Sweden.» *Journal of Policy Modeling:* vol. 13, no. 4, 1991.

Smith, D. «Public Consumption and Economic Performance.» *National Westminster Bank Quarterly Review*: November 1975.

Tait, Alan A. [et al.]. «International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972-76.» *International Monetary Fund Staff Papers*: vol. 26, no. 1, March 1979.

Tanner, J. E. «Fiscal Policy and Consumer Behaviour.» *Review of Economics*

and Statistics: vol. 61, 1979.

Thurow, L. C. «The Indirect Incidence of Government Expenditures.» *American Economic Review*: vol. 70, no. 2, May 1980.

Wijnbergen, S. Van. «Inflation, Employment and the Dutch Disease in Oil Exporting Countries: A Short-run Disequilibrium Analysis.» *Quarterly Journal of Economics*: vol. 99, 1984.

Wilford, D. Sykes and W. T. Wilford. «Fiscal Revenues in Mexico: A Measure of Performance, 1953-73.» *Public Finance:* vol. 31, no. 1, 1976.

Conferences

Herber, Bernard P. (ed.). *Public Finance and Public Debt: Proceedings of the 40th Congress of the International Institute of Public Finance, Innsbruck, 1984.*

Recktenwald, H. C. (ed.). *Secular Trends of the Public Sector: Proceedings of the 32nd Congress of the International Institute of Public Finance, Edinburgh, 1976.*

Workshop on Fiscal Policy Coordination in the GCC Countries, Abu Dhabi, 23 - 25 September 1991.

الدكتور عبد الرزاق الفارس

- حصل على بكالوريوس الاقتصاد من جامعة الكويت، في العام ١٩٧٦، وعلى ماجستير الاقتصاد من جامعة القاهرة، في العام ١٩٨٣.
- حصل على الدكتوراه في الاقتصاد من قسم الاقتصاد، جامعة اكسفورد، في العام ١٩٩٠.
- عمل، سابقاً، رئيساً لقسم الشؤون المالية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، دولة الإمارات العربية المتحدة (١٩٧٦ ـ ١٩٧٩)، ومديراً عاماً للتخطيط في وزارة التربية والتعليم (١٩٧٩ ـ ١٩٨٠)، ووكيل وزارة مساعد لشؤون التخطيط في الوزارة ذاتها (١٩٨٠ ـ ١٩٨٢)، واقتصادياً في دائرة الشرق الأوسط، صندوق النقد الدولي (١٩٨٥).
- يعمل، حالياً، في قسم الاقتصاد، جامعة الإمارات العربية المتحدة.
- أستاذ زائر في معهد ماساشيوستس للتكنولوجيا (M. I. T.) ١٩٩٣.
- له المؤلفات التالية:
  - **تخطيط القوى العاملة في دولة الإمارات العربية المتحدة** (الكويت: دار كاظمة، ١٩٨٥).
  - **القطاع العام والقطاع الخاص: محددات الأداء ومعايير الاختيار** (دبي: دار القلم، ١٩٩٣).
  - **السلاح والخبز: الإنفاق العسكري في الوطن العربي ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠. دراسة في الاقتصاد السياسي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٣).
  - **هدر الطاقة: التنمية ومعضلة الطاقة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٥).
- كما أن له العديد من المقالات العلمية في الدوريات العربية والدولية.

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون

ص.ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ ـ ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي» ـ بيروت

فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

20.00$ 1998

أو ما يعادلها